
ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2020. № 3

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

Редакционная коллегия:

Ю. Н. Старилов,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т,
засл. деятель науки РФ (гл. ред.);

Ю. Б. Носова,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т (зам. гл. ред.);

О. В. Сажина,
Воронеж. гос. ун-т (отв. секр.);

О. В. Баулин,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

П. Н. Бирюков,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

А. Н. Бумагин,
канд. юрид. наук, пред. 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. гос. юрид. академия,
засл. деятель науки РФ;

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

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Старилов Ю. Н. Дискуссия об административном судопроизводстве
и Кодексе административного судопроизводства Российской
Федерации: год 2020-й.....5

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

Опалев Р. О. О некоторых вопросах теории административной
юстиции24

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Давыдов К. В. Законодательство об административных
процедурах: к вопросу о предмете правового регулирования..... 28

Ченерелли Алессандро. Законодательное регулирование
административных процедур: сравнительно-правовое исследование....34

Трибуна молодого ученого

Леонов Д. В. Некоторые проблемы внесудебного обжалования
актов органов государственного управления 40

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

.....45

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

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

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

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

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

Ю. П. Соловей,
д-р юрид. наук, проф.,
Сибирский юрид. ун-т,
засл. юрист РФ;

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

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

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

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

Подписной индекс:
94234 Объединенного каталога
"Пресса России"

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

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

Дата выхода в свет 29.09.2020.
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 6,3.
Усл. п. л. 5,6. Тираж 150. Заказ 63

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

© Воронежский государственный
университет, 2020

© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2020

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2020. № 3

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

Editorial board:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

S. D. Kniyazev,
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 AND LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Starilov Yu. N. Discussion about administrative proceedings
and the Code of administrative judicial procedure of the Russian
Federation: 2020.....5

THEORY OF ADMINISTRATIVE JUSTICE

Opalev R. O. On some issues of the theory of administrative justice24

ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Davydov K. V. Administrative procedure legislation: to the question
of the legal regulation subject28

Cenerelli Alessandro. Legislative regulation of administrative
procedures: a comparative law research34

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTIST

Leonov D. V. The some issues of extrajudicial appeal
of the administrative acts 40

REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION47

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 State Law Academy, 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. Nosyрева,
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, 2020
© Design, original-model.
Publishing House
of Voronezh State University, 2020

ТЕОРИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

УДК 342.9

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

ДИСКУССИЯ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ И КОДЕКСЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ГОД 2020-й¹

В статье представлена дискуссия по сложным вопросам современного понимания сущности административного судопроизводства и юридического значения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 2015 г. как специального законодательного акта, определяющего порядок рассмотрения судами общей юрисдикции административных дел и устанавливающего особую процессуальную (административно-процессуальную) форму осуществления в стране судебной власти. Дается обзор различных точек зрения представителей и науки гражданского процесса, и административного права по вопросам об особенностях и местонахождении административного судопроизводства в системе российского процессуального права, его предназначении и неотделимости от системы публичного права, административных и иных публичных правоотношений. Делается вывод о включении административного судопроизводства в предмет административного процессуального права.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, история административного судопроизводства, судебная административно-правовая защита, административное судопроизводство, административные суды, административные дела, административный процесс, судебный контроль за публичным управлением, административная юстиция, гражданская процессуальная форма, административная процессуальная форма.

DISCUSSION ABOUT ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND THE CODE OF ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEDURE OF THE RUSSIAN FEDERATION: 2020

The article presents a discussion on complex issues of modern understanding of the essence of administrative proceedings and legal effect the Code of administrative judicial procedure of the Russian Federation as a special act of legislation. This Code regulates the manner of realization of administrative judicial procedure during the consideration and adjudication by the Supreme Court of the Russian Federation, by courts of general jurisdiction and justices of the peace of administrative cases. The review of various points of view of representatives both sciences of civil process, and administrative law on features and location of administrative legal proceedings in the system of the Russian procedural law, his purpose and inseparability from the system of public law, administrative and other public legal relationship is given. It is concluded that administrative proceedings are included in the subject of administrative procedural law.

Key words: Code of administrative judicial procedure of the Russian Federation, administrative proceedings history, judicial administrative legal protection, administrative proceedings, administrative courts, administrative cases, administrative process, judicial control over public administration, administrative justice, civil procedural form, administrative procedural form.

Научный спор о предназначении административного судопроизводства, юридическом качестве Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 2015 г. (далее – КАС РФ), его местонахождении в системе российского процессуального права, начавшись незамедлительно вслед за его принятием в 2015 г., продолжался в течение 2020 г., не приобретая, впрочем, каких-либо новейших, весьма существенных оттенков или дополнительной аргументации уже сформировавшихся позиций как среди административистов, так и процессуалистов. «Административное судопроизводство» как учебный курс «прочно» и «основательно» занимает свое место среди учебных дисциплин в высших учебных заведениях юридического профиля, в которых он располагается, как правило, на кафедрах гражданского и административного судопроизводства. Конечно, здесь принципиально невозможно (да и вряд ли нужно в сложившихся ситуациях) «победить» в споре, где (на каких кафедрах) смогут «лучше преподавать» учебную дисциплину «Административное судопроизводство» (или «Административное процессуальное право»). Если обратить внимание, например, на недавно опубликованные учебники по гражданскому процессу, то в одном из них, в программе данного курса, в разделе VI «Арбитражный процесс, административное судопроизводство» предлагается для рассмотрения тема «Основы знаний об административном судопроизводстве»². Очевидно, это и правильно, ибо в другом учебнике тех же авторов, посвященном непосредственно административному судопроизводству, главные вопросы законодательства об административном судопроизводстве рассматриваются детально и полноценно³. И, видимо, в сравнительно-правовом плане целесообразно и при преподавании гражданского процессуального права дать студентам краткий обзор теории административного правосудия и административного процессуального законодательства, учитывая сам факт реализации учебных дисциплин на одной и той же кафедре.

Однако здесь, несомненно, возникает, как говорят, один методологический вопрос, связанный с подготовкой научно-педагогических кадров по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс. Конечно, заветной мечтой ученых-административистов является включение в название специальности 12.00.14 «административного судебного процесса» (а лучше – «административного судопроизводства»), если принимать во внимание конституционно-правовую терминологию и название отраслевого процессуального кодекса, устанавливающего порядок разрешения судами

общей юрисдикции административных дел). Это предложение актуально уже с давних времен; здесь можно вспомнить и факт внесения когда-то изменений в научную специальность 12.00.02 по конституционному и муниципальному праву, состоящих в дополнении названия термином «конституционный судебный процесс». Однако авторы новейшей реформы системы и структуры научных специальностей, номенклатуры научных специальностей («Юридические науки»), по которым присуждаются научные степени, в соответствии с поставленной в 2020 г. целью так называемого укрупнения научных специальностей включили «административное судопроизводство» в содержание раздела «Частно-правовые (цивилистические) науки» наряду с гражданским и арбитражным процессами, продолжая тем самым уже устоявшуюся традицию включения законодательства об административном судопроизводстве в паспорт научной специальности «Гражданский процесс; арбитражный процесс».

Таким образом, один этот факт, а именно невнимательное отношение к предложению о включении «административного судопроизводства» в раздел «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», заставляет вновь обращаться к дискуссии по таким вопросам, как предмет и предназначение административного процесса, определение и относимость административного судопроизводства к системе административного процессуального права или, наоборот, к гражданскому процессу; при этом вновь и вновь спорить с авторами таких констатаций, как «переписывание ГПК РФ» при создании Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, избыточность КАС РФ, представление «судебного административного процесса» как «слепка» классического гражданского процесса.

С одной стороны, в литературе часто и весьма основательно рассматривается вопрос о самостоятельном характере механизма процессуального правового регулирования, содержащегося в КАС РФ, его уникальности и автономности, особых юридических характеристиках норм, правил, порядков и принципов, положенных в основу создания надлежащего порядка рассмотрения и разрешения административных дел. С другой стороны, даются категоричные оценки этого кодекса как не имеющего своего предмета правового регулирования и многократно обернувшегося в гражданско-процессуальную форму. По убеждению многих авторов, КАС РФ, может быть, единственный из российских кодексов, сразу же породивший неоднозначные и, как видно, в полном объеме взаимоисключающие оценки со стороны теоретиков права и юри-

стов-практиков⁴. Вряд ли из новейшей истории можно припомнить случай, когда ученые столь последовательно упрекают законодателя, завершившего кодификацию процессуальных правовых норм, устанавливающих порядок разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений. Вместе с тем трудно понять как смысл и предназначение высказываемых критических суждений, так и цели самой постановки вопроса о «непризнании» КАС РФ в качестве законодательного акта, принятие которого было обусловлено конституционно-правовыми нормами. Радикализм, взятый на вооружение в столь «чувствительных» сферах правовой политики и правовой «идеологии», не может привести в теорию общего процесса и малой доли полезных и значимых итогов.

В сентябре 2020 г. российскому административному судопроизводству (если иметь в виду *настоящий административный процесс*, по специальному процессуальному закону, не считая факта установления данного вида судопроизводства в АПК РФ) исполнилось пять лет. Столько же лет и встречаются призывы (или рекомендации) к законодателю фактически отменить действие КАС РФ. Опубликованы весьма любопытные работы, где ученые интересно критикуют многие процессуально-правовые институты или нормы, находящиеся в КАС РФ, и где фактически подвергается сомнению самостоятельность административного процессуального права, регламентирующего особый вид судопроизводства; как следствие, мягко говоря, не приветствуется сама возможность кодификации процессуальных норм, устанавливающих порядок рассмотрения и разрешения административных дел, возникающих из публичных правоотношений⁵. О КАС РФ пишут как о «недоумении в российской процессуальной науке»⁶. Иногда КАС РФ рассматривается с некоторых иррациональных подходов, когда авторы вспоминают историю создания кодекса и подчеркивают, что он был подписан в праздничный день (8 марта 2015 г.), следовательно, именно поэтому обречен на постоянное «перекрашивание»?! Термин «административное судопроизводство» анализируется в некоторых статьях сквозь призму его «условности» и «натянутости»; взамен предлагается преимущественно использовать категорию «производство по делам, возникающим из публичных правоотношений»⁸. КАС РФ представляют в научных трудах как «отражение концептуального вызова», ответ на который будет определять «законодательный вектор будущего гражданского процесса»⁹. Распространяется мнение, согласно которому «судебное административное процессуальное право» – «подотрасль гражданского процессу-

ального права», а «судебный административный процесс» – «слепок классического гражданского процесса в силу совпадения ключевых принципов, стадий и правил»¹⁰.

Вместе с тем высказываются суждения, что, во-первых, годы действия КАС РФ «с очевидностью показали его особую значимость», а во-вторых, целесообразно как совершенствовать его отдельные нормы, так и создавать новые положения и институты, «которые бы отвечали современным реалиям»¹¹. К важнейшим выводам можно отнести положения о том, что «в настоящий период административное судопроизводство, став учебной дисциплиной, отделилось от предмета “гражданский процесс” и получило самостоятельное значение. Это полностью относится и к правовой науке в указанной области знаний»¹². Наконец, весьма взвешенным является суждение, что «КАС РФ “имеет свое лицо”, развивается и реагирует на вызовы времени»¹³.

П. И. Кононов, говоря о бесконечных дискуссиях о сущности и структуре административного судопроизводства, его соотношении с гражданским процессом, указывает на несколько факторов развития этих споров: 1) атмосфера «кулуарности» разработки проекта КАС РФ, без включения в созидательный процесс ученых – административистов и процессуалистов; он утверждает, что «принятием КАС РФ была официально закреплена гражданско-процессуальная версия административного судопроизводства»¹⁴; 2) КАС РФ стал платформой для продолжения разговора о содержании и структуре *административного процесса*; 3) отсутствие *производства по делам об административных правонарушениях* в предусмотренной в КАС РФ структуре административного судопроизводства¹⁵.

По мнению ученых-административистов, сложившиеся в доктрине гражданского процесса позиции относительно понимания административного судопроизводства лишь на основе «единства гражданского процесса цивилистического типа» отрицательно сказались на создании «российской концепции административного судопроизводства», определяющего его как «вид административного процесса и правосудия административного типа»¹⁶.

Таким образом, на протяжении последнего пятилетия в теории российского процессуального права (сюда мы относим и административное процессуальное право, «судебный административный процесс») выработывались, аргументировались и развивались диаметрально противоположные подходы к оценке процессуальных норм КАС РФ и их отраслевой принадлежности. В новейшей литературе по КАСовской тематике видны и весьма положительные оценки

его принятия, пятилетнего действия, а также систематического, взвешенно-продуманного, планируемого совершенствования, в том числе и посредством усилий Верховного Суда Российской Федерации, который инициировал рассмотрение на его Пленумах множества проблем судебной практики и обеспечения ее единства. С точки зрения Р. О. Опалева, установленный «КАС РФ порядок судопроизводства по административным делам в течение прошедших пяти лет обеспечивал и продолжает обеспечивать наиболее высокий уровень гарантий судебной защиты прав и свобод граждан и организаций»¹⁷. Конечно, автору этой статьи импонируют суждение Р. О. Опалева о поверхностной и необъективной критике КАС РФ на протяжении нескольких лет со стороны отдельных ученых и его общий вывод о том, что «на сегодняшний день КАС РФ ... сложно упрекнуть в наличии серьезных юридико-технических недоработок»¹⁸.

Автором данной статьи сформулировано предположение о том, что высокая степень «непримиримости» и «несопоставимости» высказанных представителями различных отраслевых наук мнений относительно административного судопроизводства, общей характеристики и глубины проработанности многих положений КАС РФ не позволит в будущем надлежащим образом вести концептуальные научные дискуссии. Как можно уже сейчас уверенно предположить, в обозримой перспективе спорящие стороны останутся при «своих мнениях», будут твердо «стоять на своем» и вряд ли пойдут на уступки. Мною даже была высказана не реализуемая на практике идея о том, что осознание указанных фактов и предельная ясность позиций вполне позволяли сформулировать предложение о целесообразности прекращения обозначенных дискуссий, ибо обе стороны уже не продуцируют *новых идей* (относительно *указанных глобальных проблем* понимания значения, предназначения КАС РФ и его надлежащего административно-процессуального потенциала)¹⁹. Можно предположить, что в настоящее время весьма проблематично найти и обосновать новые ракурсы или прогрессивные взгляды именно в данной системе координат и установленных параметрах научного спора. Продолжение же дискуссий по перечисленным выше основополагающим вопросам, как видно, будет вновь и вновь приводить к запрограммированным результатам. Речь, конечно же, не идет о завершении дебатов относительно необходимости совершенствования процессуальной формы, улучшения юридического качества множества конкретных норм и институтов административного процессуального права, пересмотра содержащихся в КАС РФ правил.

Ученые отождествляют процессуальные формы рассмотрения как частноправовых споров, так и дел, которые возникают из публичных правоотношений, ссылаясь при этом на *Концепцию единого ГПК РФ*: «гражданский процесс предполагает рассмотрение и разрешение не только собственно гражданских дел, но и дел, возникающих из публичных правоотношений, которые по своей природе являются административными делами. Соответственно, рассмотрению и разрешению этих дел свойственно административное судопроизводство как разновидность в данном случае гражданского судебного процесса»²⁰. Просмотр данного положения с таким логическим построением позволяет сформулировать вопрос: возможно ли (конечно, с учетом новых знаний и действия нового процессуального законодательства) относить рассмотрение и разрешение судами административных дел (возникающих из публичных правоотношений) к предмету гражданского процессуального правового регулирования и после этого утверждения сразу же констатировать подчиненность административного судопроизводства гражданскому судебному процессу? А ведь именно «природа административных дел», очевидно, отличается от природы гражданских дел²¹ и может быть положена в основу установления известной юридической обособленности административного судопроизводства как формы осуществления судебной власти в стране. Да и цели различных видов судопроизводства должны обуславливать их сущность, предназначение и отличительные черты²². Н. В. Самсонов, исследуя типологию административного судопроизводства и намечая пути унификации гражданского процесса, приходит к выводу, что «административное судопроизводство – это новая процессуальная форма, предназначенная для разрешения спора о субъективном праве, которую ввиду общности целевых установок, принципов и предмета судебной деятельности с гражданским и арбитражным процессами следует относить к разновидностям гражданского судопроизводства, видам гражданского процессуальной формы, отличать как от производства по делам об административных правонарушениях, так и от административного права и процесса в целом»²³. И здесь автор вновь, но уже в 2020 г., возвращается к старой (и уже вроде бы забываемой) идее принятия Единого ГПК РФ (или Основ гражданского процесса Российской Федерации), в котором содержались бы единые для ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ процессуальные положения. Следовательно, по мнению Н. В. Самсонова, именно унификация всех трех видов судопроизводства станет тем фактором, который предотвратит негативные последствия²⁴

надлежащей индивидуализации административного судопроизводства как судебного процесса, неразрывно связанного с административным правоприменением и реализацией сферы административных и иных публичных правоотношений. Ученые-процессуалисты традиционно считают гражданскую процессуальную форму «первообразом» «отраслей современного (не уголовного) процессуального права», содержащей «универсальные принципы, цели и задачи правосудия в рамках собственно гражданского, а также арбитражного и административного судопроизводства»²⁵. Таким образом, вновь универсальность (как главный фактор) каким-то необъяснимым образом выводится в центр полемики, а все ее проявления равнозначно распространяются на различные виды судебной процессуальной деятельности. В сущности, необъяснимо предлагается считать не имеющим своей процессуальной формы административное судопроизводство лишь потому, что «все эти виды судопроизводства облекаются в единую гражданскую (цивилистическую) процессуальную форму (продублированную в ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ), образуя единый гражданский (цивилистический) процесс»²⁶! Конечно, постоянно изменяющееся процессуальное законодательство вносит заметные коррективы даже в устоявшиеся элементы системы как гражданской, так и административной процессуальной формы. Это заметно, например, если говорить о недавнем исключении из некоторых процессуальных кодексов термина «подведомственность дел». Ученые совершенно справедливо и весьма обоснованно критикуют данную законодательную новеллу²⁷. Если кратко затронуть проблему создания Единого гражданского процессуального кодекса, то ученые по-разному оценивают ее потенциал. Высказывается мнение и о том, что принятие данного процессуального закона приведет как к усложнению самого правоприменения, так и «к фундаментальной процессуальной революции» в этом вопросе²⁸. Конечно, автор совершенно справедливо отмечает потребность в совершенствовании применяемых в судебном процессе информационных технологий, становлении и развитии «электронной процессуальной формы»²⁹. То есть будущее развитие искусственного интеллекта и информационных правовых технологий станет основой и для совершенствования различных отраслевых процессуальных форм.

Исследователи проблем административной юстиции и административного судопроизводства (тех, кого принято относить к административистам) последовательно выстраивают идею развития административной юстиции до системы материально- и процессуально-право-

вых институтов, которые надлежащим образом соответствовали бы высоким стандартам конституционного государства и основывались бы в том числе на конституционных ценностях, к коим, очевидно, нужно относить самостоятельное и организованное в специальной процессуальной форме административное судопроизводство. Подтверждением такого научного подхода являются результаты осмысления указанных проблем в трудах профессора А. Б. Зеленцова³⁰. В них весьма последовательно, с акцентом на административно-правовые характеристики и принадлежность к сфере публичного права, всесторонне раскрываются как вопросы предназначения административной юстиции, особенности административно-правовых споров, так и природы административного иска, предпосылок формирования административного судопроизводства, судебного контроля за деятельностью публичной власти и его должностных лиц. При этом в настоящее время значительно увеличилось число обсуждаемых вопросов общей проблематики административного судопроизводства и особенностей действия его отдельных институтов и норм по КАС РФ³¹. Внесенные законодателем в КАС РФ изменения и дополнения, учитывая значение административного судопроизводства для правовой системы страны, расцениваются учеными как специально разработанная правовая политика по приданию данному закону надлежащей административно-процессуальной формы³². Однако эти же новации, по мнению других ученых, направлены на решение глобальной задачи по «процессуализации КАС РФ», «встраиванию его в развивающуюся и единую цивилистическую процессуальную форму»³³. Несомненно, КАС РФ рассматривается и как важнейший законодательный акт, применение которого способно повышать эффективность государственного управления в стране и корректировать законодательство об административных процедурах³⁴.

В советской и постсоветской истории развития процессуального законодательства идея внедрения институтов административной юстиции в практику государственной и судебной деятельности решительно не поддерживалась научным сообществом, в основном подвергалась существенной критике. В этом смысле современные оценки, отрицающие самостоятельность и специальное предназначение КАС РФ и утверждающие ненужность самой кодификации законодательства по рассмотрению и разрешению публично-правовых споров, возникающих из административных правоотношений, становятся лишь доказательством неизменных подходов в уже спланированной и разделяемой многими логике аналитической деятельности с заранее

известными результатами. То есть негативные суждения о юридическом качестве КАС РФ – весьма ожидаемый итог научного осмысления законотворческой деятельности в области проведенного дифференцирования форм осуществления судебной власти в стране. Хотя проблемы, вытекающие из новейшей кодификации административного процессуального законодательства, были по понятным причинам ожидаемы; но ведь и дискуссионные вопросы кодификации гражданского процессуального законодательства не исчезли из обсуждаемого тренда³⁵. Обсуждение состоявшегося обособления производства по рассмотрению судами общей юрисдикции административных и иных публичных споров в «самостоятельном кодифицированном акте» приводит авторов к вопросу: «Почему КАС РФ, если он, судя по наименованию, представляет собой кодификацию законодательства об административном судопроизводстве, затронул только ГПК РФ и не коснулся АПК РФ, который также устанавливает особенности производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, отнесенных к ведению арбитражных судов?»³⁶. Думается, если отвечать коротко, именно потому, что и ГПК РФ пока в своей кодификации не коснулся АПК РФ. Вопрос правильный; можно проявить полную солидарность в его постановке. Однако, учитывая сложившиеся *организационно-судопроизводственные* аспекты судебной системы, вряд ли кодификация законодательства об административном судопроизводстве в 2015 г. смогла бы распространиться и на арбитражный процесс.

Административное судопроизводство вряд ли может оставаться такой глобальной дискуссионной проблемой, разрешение которой могло бы привести к точному установлению его принадлежности к тому или иному виду судебного процесса. Даже если, как говорят, не вдаваться в подробности, то для практики судебной деятельности ответы на данный вопрос неважны. Но что касается научной проблематики, то здесь есть о чем поговорить.

Вместе с тем в данной области научной деятельности необходим и сравнительно-правовой аспект. В ракурсе современных зарубежных исследований проблем административного судопроизводства и научного диалога об этом иностранных коллег принадлежность данного вида судопроизводства к тому или иному процессуальному правопорядку не вызывает сомнений. Можно предположить, что за рубежом посмотрели бы на спор российских ученых по указанной проблеме как на разговор по весьма устаревшей тематике. Даже в странах, которые входили в состав СССР и не имели в силу понятных истори-

ко-правовых обоснований формирования надлежащей модели административной юстиции, административного судопроизводства и практики функционирования специализированных судов, в настоящее время приняты и действуют не только кодифицированные акты об административном судопроизводстве, но и созданы административные суды. Например, в 2005 г. в Украине был принят КАС и законодательно учреждены *административные суды*. Само же отнесение административного судопроизводства в научном плане к отрасли науки административного права и процесса не подвергается сомнению. В утвержденные в этой стране министерским приказом от 28 декабря 2018 г. предметные направления исследований в пределах специальности 081 «Право» *административное судопроизводство* включено в специальность 2.7 «Административное право и процесс; финансовое право». При этом гражданский процесс соединен с гражданским правом (специальность 2.3. «Гражданское право и гражданский процесс, семейное право; международное частное право»)³⁷.

С учетом позиций европейских авторов и сложившихся традиций в развитии представлений о деятельности суда по разрешению административных дел можно утверждать следующее. Административное судопроизводство – это сфера административно-процессуального регулирования, вырвавшаяся из административной юстиции. Это укреплявшаяся на протяжении длительного исторического периода процессуальная правовая материя, неразрывно связанная с материальным административным правом и результатами применения его правовых норм. Это порядок применения процессуальных институтов и юридических средств, обеспечивающих как судебную защиту прав, свобод и законных интересов граждан, так и контроль за публичным управлением и его результатами. А административный иск, «исковая модель защиты» (как существо административного судопроизводства) относится авторами к безусловному достоинству КАС РФ³⁸.

Административное судопроизводство во многих странах на всех этапах его становления, формирования специальных судебных органов, развития процессуальной формы, практического соблюдения административно-процессуальных порядков, модернизации институциональных принципов вызывало множество критических суждений ученых. Одни поддерживали развитие на конкретном историческом этапе модель специализированного административного правосудия; другие бескомпромиссно и негативно расценивали юридический потенциал, заложенный законодателем в его содержание.

Несмотря на различные подходы к данному институту и принципиальные оценки, многие страны улучшали созданные модели административного правосудия и вносили в них с течением времени аргументированные изменения и дополнения. При этом сам факт полезности и обоснованности его существования в судебной системе большинством аналитиков не подвергался сомнению. Общество и граждане весьма позитивно относились к применению такой формы судебного контроля³⁹ за исполнительной властью, публичным управлением и его результатами, деятельностью профессионального чиновничества при осуществлении государственных функций.

Административное судопроизводство всегда рассматривалось с разных сторон, т. е. обсуждалось не только как проблема специального судебного контроля за публичной администрацией, но и как полезная процессуальная форма, используемая для разрешения юридических споров (конфликтов). Развитие административного судопроизводства на протяжении многих десятилетий (в некоторых странах – и столетий) сопровождалось выработыванием общих и специальных признаков данной формы осуществления судебной власти, деятельность которой нацелена на юридическую защиту субъективных публичных прав. При этом в Европе и Америке складывались различные материально-процессуальные модели административного правосудия. В европейских странах, несмотря на достаточную общность создаваемых теоретических концептов организации и деятельности административных судов, формировались отличительные особенности административного судопроизводства.

Здесь необходим и, думается, позволителен краткий экскурс в историю. Даже в Германии (германских землях), учитывая ее федеративный характер государственного устройства, в те или иные периоды развития страны административное судопроизводство складывалось с отличительными юридико-правовыми значениями и правилами. Достаточно взглянуть, например, на «Руководство по истории административного судопроизводства в Германии и Европе» – трехтомный, монументальный (2538 страниц текста), научный труд, подготовленный и изданный в Германии в 2019 г.⁴⁰

В одном из вступительных слов к указанному изданию приводится мнение, высказанное в начале XX в. выдающимся немецким государствоведом Фритцом Фляйнером, о том, что учреждение, юридическое оформление и развитие в стране административного судопроизводства возможно оценить как «коронование» правового государства. Иначе говоря, с развитием

административного судопроизводства правовое государство приобретает дополнительный, еще один чрезвычайно важный и органически присущий современному государству признак (наличие *административного правосудия*); следовательно, возникают новые особенности правовой государственности в виде процессуальной судопроизводственной деятельности и специальной организации судебной власти (административных судов). Осуществление контроля за публичным управлением посредством специально учрежденных независимых государственных судов, призванных защищать субъективные права и свободы граждан от негативных действий и решений государства (его органов, должностных лиц, профессионального чиновничества), демонстрирует новые подходы к усилению правовой защиты граждан.

Все три тома упомянутого издания дают полноценное, основанное на анализе первоисточников, правильное представление о сущности, значении и развитии *судебной административно-правовой защиты*, ее содержании и моделях, сложившихся в каждой из представленных в книге стран, начиная с XIX в. и до современности, причем учитывая сформировавшиеся во многих странах соответствующие политические, социальные и культурно-правовые условия, – тем самым данная книга в целом содержит достаточную информацию для проведения результативного сравнительно-правового исследования. «Руководство по истории развития административного судопроизводства в Германии и Европе» имеет большое практическое значение, ибо включает оригинальные источники об учреждении административных судов, судебной подведомственности (компетенции) и процессе (правилах и порядке разрешения административных дел) в административных судах. И, конечно, весьма полезным для юридической науки является авторский материал, представляющий поэтапное историческое развитие административного судопроизводства в Германии и Европе. Можно с уверенностью констатировать полезность данного издания для ученых различных стран, пожелавших взглянуть на судебную административно-правовую защиту с европейских и интернациональных теоретико-правовых позиций. Именно здесь открываются безграничные перспективы для дальнейшего теоретического познания сущности административного судопроизводства и модернизации административного процессуального законодательства.

История развития административного судопроизводства уходит своими корнями в XIX в., когда европейские страны разрабатывали и принимали законы, устанавливающие как систему

административных судов, так и процессуальные правовые правила по разрешению споров (урегулированию конфликтов), появляющихся в результате административной деятельности органов публичной власти. Конечно, в разных странах институт административного судопроизводства развивался под воздействием внутренних политико-правовых предпосылок; при этом присущие только этим государствам особенности оказывали решающее воздействие на создаваемую юридическую модель административного правосудия. Вместе с тем административное судопроизводство и административные суды при самых различных подходах к практической организации в стране судебной власти, включающей в свою систему и административное судопроизводство, сполна выполняли свои правозащитные функции и оправдывали свое предназначение сдерживанием произвола публичной власти и управления и полезным для граждан мощным потенциалом, содержащимся в многочисленных институтах административного судопроизводства. Таким образом, административное судопроизводство имело специальные задачи и приносило в систему организации и функционирования публичной власти должный порядок и благополучие. В процессуальном правовом плане организация административного судопроизводства имела некоторые особенности в различных странах, но и здесь постоянно наблюдались объединяющие тенденции по приведению процессуального законодательства к общим юридическим порядкам и принципам.

Целесообразно еще раз обратить внимание на тот факт, что административное судопроизводство и его кодификация обусловлены сложившимися на протяжении длительного времени представлениями о значении *административной юстиции* и преимущественных подходах к выработке законов о порядке рассмотрения и разрешения *специально учрежденными судами административных дел*⁴¹. Поэтому КАС РФ сполна воспринял и учел главные задачи *судебной административно-правовой защиты*, решение которых направлено на обеспечение комплексности, всесторонности и эффективности юридической защиты субъективных прав граждан в сфере действия (функционирования) органов публичного управления и их должностных лиц. При этом данный кодекс воспринял и использовал сложившиеся в законодательстве и проверенные временем процессуальные правовые механизмы. К тому же и за рубежом система специального административного правосудия построена принципиально на основе устоявшихся в судебной практике и процессуальном порядке принципов и правил. Кроме того, споры по вопросу «вклю-

ченности» порядка административного судопроизводства в ту или иную процессуальную форму практически отсутствуют.

Принципиально верный подход используют ученые (например, профессор Т. В. Сахнова⁴²), которые при выяснении сущности производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, в первую очередь прибегают к исследованию таких понятий, как «административная юстиция», «административный процесс», «административное судопроизводство», «административный юрисдикционный процесс», «административные дела».

Именно на основе института административной юстиции во многих странах формировалась «настоящая» система юридической защиты от неправомερных действий и решений органов публичной власти, а именно система административного судопроизводства, т. е. порядок разрешения административно-правовых споров и, соответственно, административных дел регламентируется специальным административным процессуальным законодательством. На примере оспаривания нормативного акта ученые раскрывают правовой потенциал административной юстиции в качестве важнейшего средства защиты частных интересов личности⁴³.

КАС РФ создает *судебный процесс разрешения административных споров*, сформировавшихся в области осуществления органами публичного управления действий и принятия решений, и полноценно определяет процессуальные порядки *судебной деятельности по осуществлению контроля за публичным управлением*. Данный факт в полной мере показывает, что при осуществлении административного правосудия суды могут проверять законность (правомерность) управленческих действий и решений административных органов. Следовательно, публичное управление находится под контролем судебной административной юрисдикции. Все указанные сферы административного судопроизводства взаимосвязаны между собой; их историко-правовое развитие находилось во взаимозависимости от распространяющихся тенденций по созданию конституционного государства; правовая государственность и необходимость гарантирования субъективных публичных прав граждан породили идею формирования самостоятельного вида судопроизводства, а именно административного правосудия. Поэтому и стало традиционным четко отграничивать в судебной системе разрешения споров, возникших в области публичного управления, и дел, рассматриваемых обычными судами (гражданских дел).

Вряд ли нужно принимать за призыв к дискуссии утверждение, что «КАС РФ – это акт полити-

ческой воли, а не продукт научной административной мысли»⁴⁴. Развивая эту мысль (хотя на следующей странице авторы уже соглашаются с тезисом, что «КАС РФ – объективный итог многолетней дискуссии»⁴⁵), все правовые акты, проходящие установленные этапы законодательной процедуры в Государственной Думе (вплоть до момента вступления принятого закона в силу), возможно отнести к «актам политической воли». И с этой же позиции, выходит, поправка к Конституции Российской Федерации 2020 г. – тоже «акт политической воли». Если последовательно развивать идею указанных авторов далее, то встает вопрос: не есть ли данная поправка «продукт конституционной мысли»? Но тогда – разве не является «актом политической воли» совсем недавно усиление уголовной и административной ответственности за нарушения установленных порядков по противодействию распространения коронавирусной инфекции?.. В этом смысле не ясно, какой же аспект проблемы, связанный с принятием КАС РФ как «акта политической воли», хотели подчеркнуть авторы.

Что касается принятия КАС РФ, то именно «научная административная мысль» будоражила общественность и реально воздействовала на порядок создания соответствующего законопроекта. Научные исследования в области общего административного права и процессуальных аспектов административной юстиции, несомненно, были положены в основу законотворческой деятельности по созданию проекта КАС РФ. А, в свою очередь, стандарты цивилистического процесса и самой гражданско-процессуальной формы (как эталон, процессуально-правовые параметры) и действующий ГПК РФ стали фундаментом для процессуально-правового оформления административного правосудия. Ведь по-другому, очевидно, и быть не могло. Здесь уместно привести пример, когда советский законодатель в конце 1980-х и начале 1990-х гг. не мог не «разместить» в ГПК РСФСР, в виде отдельного, компактно сформированного института, нормы о порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан (т. е. они были включены в систему гражданского процессуального права). Надо отметить, других возможностей (да и самих теоретических представлений) для размещения указанных правил в процессуальном законодательстве того времени и не было. Существовавший в ГПК РСФСР с 1964 г. раздел специально определял процессуальные правила осуществления производства по делам, возникающим из административных правоотношений. И, конечно, трудно было себе представить, чтобы в те далекие годы могла бы получить развитие идея создания административного

судебного процесса (КАС РФ). Ведь даже самые простые предложения о дальнейшем развитии институтов административной юстиции концептуально отвергались и основательно не поддерживались.

С принятием КАС РФ, как отмечают ученые, главнейшими задачами науки административного права остаются исследование и уяснение «социальной ценности административного судопроизводства и его структуры как формы осуществления судебной власти», осмысление «административного судопроизводства в структуре административно-процессуального института»⁴⁶.

Незавершенность дискуссии подтверждает и тот факт, что и ученые-административисты высказывают и аргументируют теоретические суждения, которые содержат значительные сомнения в правильности выбранного законодателем пути по созданию и принятию КАС РФ. Д. В. Осинцев фактически отрицает характеристику КАС РФ как «особой формы судебной деятельности», а видит в нем «превращенную форму государственного управления, замещающую отдельные последствия юрисдикционной деятельности структур государственной администрации»⁴⁷. В административной процессуальной форме, по мнению ученого, нет никакой «действительности», дескать, она – форма превращенная, следовательно, сам по себе КАС РФ «попросту заместил иные юридические производства и формы администрирования, при этом ячейки подведомственности и подсудности заполнены искусственно и не всегда продуманно»⁴⁸. Как следствие, отрицается принцип состязательности в административном судопроизводстве; автор не видит никакого юридического смысла в судебном решении, принятом по правилам КАС РФ, говорит о неэффективности определенного в нем способа защиты прав и свобод граждан⁴⁹. Итоговым суждением стало утверждение, что «объектом административного судопроизводства должны быть организационные разногласия, дестабилизирующие слаженную работу аппарата государственного управления»⁵⁰. Вряд ли сами по себе сложившиеся разногласия, не оформленные в решениях или действиях органов публичной власти и должностных лиц, могут послужить объектом судопроизводства (вообще любого вида). К тому же невозможно ожидать от административного судопроизводства гарантирования «установленного порядка управления посредством разрешения нелинейных споров с участием административных органов»⁵¹, ибо всякий административно-правовой спор, возникший в сфере организации и функционирования публичной власти и управления, когда необходимо защищать нарушенные или оспа-

риваемые права, свободы и законные интересы граждан и организаций, а также контролировать законность и обоснованность реализации государственных или иных публичных полномочий, может стать предметом судебного разбирательства.

Как уже многократно отмечалось, представители науки гражданского процессуального права и административного права по-разному смотрят на природу «норм и институтов, регулирующих административное производство»⁵². Отстаивается мнение, что установленные в КАС РФ нормы необходимо относить из-за «своей природы» к гражданским процессуальным⁵³, – их невозможно представить даже как подотрасль, скорее это «среднее звено в системе гражданского процессуального права»⁵⁴. В число аргументов таких утверждений включается *схожесть характерных черт этапов* перечисляемых автором трех производств в суде первой инстанции (исковое производство; производство, возникающее из административно-правовых отношений; особое производство), а именно: возбуждение и подготовка гражданского дела к судебному разбирательству, его рассмотрение и разрешение⁵⁵. Однако при этом вновь не обращается внимание на различный правовой характер и особенности гражданских и административных дел, как бы презюмируется как встроенность административных дел в систему гражданских дел, так и универсальность процессуальной формы для их разрешения. А этапы, стадии и прочие процессуальные правовые институты могут быть действительно одинаковыми по наименованию, структуре, юридическому значению в процессе, процедурным свойствам. Если подходить только с указанных процессуальных позиций, например, к уголовному судопроизводству, то также можно утверждать, что разрешение уголовных дел происходит в рамках весьма похожих процедур, стадий и этапов... Так недалеко и до констатации, что вообще все виды судебной процессуальной деятельности обладают равными характеристиками и могут быть объединены одной и той же процессуальной формой. Однако ирония, сомнительность и очевидная несерьезность наших суждений вполне понятна. Использование такой логики формирования вывода – это демонстрация самой возможности построения подобной системы определений, доводов, обобщений.

Трудно представить, чтобы законодатель, решившись на *надлежащую кодификацию* административных процессуальных норм, при создании КАС РФ поставил бы перед собой задачу, главным образом, установления в самом тексте закона специальных правил, свойственных только данному виду судопроизводства. Там, где эти

особенности уместны, они и были установлены; в остальном, бесспорно, можно использовать устоявшиеся и проверенные временем процессуально-правовые конструкции. Исследователи текста КАС РФ, констатируя сложности устанавливаемых процессуальных порядков, их «громоздкость» и противоречивость, пишут: «Создается впечатление, что соответствующие “особенности” просто выдумываются, чтобы продемонстрировать необходимость принятия КАС в ситуации, когда он на 90 % фактически представляет собой компиляцию уже имеющихся в АПК РФ и ГПК РФ норм, а “наскрести” сколько-либо значительное число таких “особенностей” не получается»⁵⁶. Наверное, все-таки к поспешным выводам можно отнести и авторскую констатацию относительно отсутствия «каких-либо фундаментальных расхождений между правилами судопроизводства, предусмотренными КАС РФ, и правилами, установленными ГПК РФ и АПК РФ»⁵⁷. Ведь задача разработчиков КАС РФ заключалась не только в поиске особенностей процессуальных порядков рассмотрения административных дел, но и в определении традиционно сложившихся моделей процессуального правового регулирования применительно к порядку разрешения возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений споров. Избежать воспроизведения (точного или видоизменяемого) невозможно. Ясно, что практика применения КАС РФ и необходимость совершенствования административного процессуального законодательства будут способствовать формированию и новых особенностей административного правосудия и, возможно, еще большему учету юридических стандартов гражданско-процессуальной формы. Вполне уместно заметить, что ученые-административисты постоянно указывают на «первоисточники» установленного в КАС РФ порядка судебного разбирательства. Например, институт представительства в административном судопроизводстве, который, несомненно, базируется на общих положениях «цивилистической науки о представительстве»⁵⁸, но при этом обладает особенностями, обусловленными юридическим характером и сущностью административных дел. Однако, даже с учетом сказанного, предлагается улучшать именно административное процессуальное регулирование отдельных аспектов института представительства⁵⁹.

Еще один аспект обсуждаемой тематики. Административное судопроизводство традиционно и по вполне понятным причинам сравнивается с *административно-деликтным процессом*, производством по делам об административных правонарушениях. Так как действуют установленные в КоАП РФ процессуальные нормы, то

законодатель оправданно исключил из предмета правового регулирования рассмотрение дел об административных правонарушениях (по установленным в КАС РФ правилам). Правосудие по делам об административных правонарушениях невозможно приравнять к административному судопроизводству; оно – отдельный вид судопроизводства. Поэтому достаточно просто отвечать на вопрос исключения из сферы распространения КАС РФ производства по делам об административных правонарушениях, указывая при этом на то, что данный вид судебной процессуальной деятельности имеет абсолютно различные цели, задачи, принципы и правовые порядки, а также само предназначение. Данный вид судопроизводства (правосудие по делам об административных правонарушениях⁶⁰) находится на одном уровне с уголовным процессом, весьма близок ему. Да и развитие процессуальной части КоАП РФ на протяжении последних 15 лет демонстрирует использование (восприятие) устоявшихся конструкций и преимуществ уголовно-процессуальной формы в деле совершенствования процессуальной формы, сформированной в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Здесь напрашивается (на первый взгляд, сомнительный) вывод о том, что само *административно-деликтное право*, в его современном выражении, во многом чуждо стандартам общего административно-правового регулирования и, как подотрасль административного права, видимо, случайно оказалось в его системе и структуре. Но вряд ли нужно развивать данный тезис (который может послужить серьезным поводом для начала новых дискуссий), тем более что коллеги-административисты в большинстве своем не разделяют такого подхода.

Именно в русле вышесказанного следует обратить внимание на утверждение: «Если под административным судопроизводством понимать процессуальный порядок рассмотрения всех дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, возникает вопрос: почему же тогда КАС РФ не распространяется на подведомственные судам общей юрисдикции дела об административных правонарушениях?»⁶¹. Именно потому, что дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, – это не дела об административных правонарушениях; их может объединить лишь тот факт, что они являются различными видами юридических дел, а в своем наименовании лишь по случаю имеют слово «административный». Для рассмотрения дел об административных правонарушениях созданная в КАС РФ процессуальная форма неприменима.

Логика суждений позволяет продолжить разговор о содержании ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации с учетом действия законодательства о производстве по делам об административных правонарушениях. Как известно, российская Конституция вообще никак не устанавливает норм, которые создавали бы правовую основу для принятия и действия КоАП РФ и, следовательно, осуществления судами правосудия по делам об административных правонарушениях. Категория «*производство по делам об административных правонарушениях*» так и не стала конституционно-правовой базой для развития в России законодательства об административных правонарушениях. Это, конечно, вовсе не означает, что ныне действующий КоАП РФ можно объявить «неконституционным»; однако сам этот факт заставляет задуматься над неправильным и даже недопустимым подходом законодателя в конструировании системы российского общего процессуального законодательства. Мы уже неоднократно высказывали идею о внесении изменений в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации в следующей формулировке: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного, уголовного судопроизводства и *производства по делам об административных правонарушениях*»⁶². Очевидно, разрешение судами дел об административных правонарушениях – это правосудие, специальная форма осуществления судебной власти; вряд ли его возможно включить в конституционный, гражданский, административный или уголовный судебный процесс.

Однако в недавно опубликованных научных трудах отстаивается и традиционная точка зрения относительно местонахождения и понимания производства по делам об административных правонарушениях в системе процессуального права. К примеру, профессор П. И. Кононов включает в число административных дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке административного судопроизводства, и дела об административных правонарушениях⁶³. Другими словами, любые категории административных дел составляют содержание административного судопроизводства. Очевидно, такое широкое толкование административного судопроизводства разделяют и многочисленные судьи судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Однако прежде и законодатель тоже должен, как минимум, формально разрешить данный вопрос, т. е. отнести «*производство по делам об административных правонарушениях*» к специальному виду судопроизводства. И одного лишь установления в АПК РФ (фактически на протяжении 20 лет) по-

ложения о том, что в порядке административного судопроизводства арбитражные суды рассматривают возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, безусловно, недостаточно. Именно из-за законодательно определенного сужения процессуальных границ административного судопроизводства (т. е. исключения из КАС РФ «судопроизводства по делам об административных правонарушениях») существует мнение о (в известном смысле) неточном наименовании КАС РФ только как кодекса «административного судопроизводства»⁶⁴. Как известно, с самого начала действия КАС РФ высказывались разные суждения относительно его предназначения. Одно из аргументированных предложений, например, сводилось к тому, чтобы считать его «в качестве единого судебного административно-процессуального закона, содержащего защитные, принудительные и ограничительные процедуры административного судопроизводства»⁶⁵.

Упоминание дискуссии о возможных изменениях текста ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации позволяет кратко обратить внимание на вопрос о новейшей *конституционной реформе*. Несмотря на содержательную спорность⁶⁶ поправки⁶⁷ к Конституции Российской Федерации (2020 г.), удивляет изменение текста указанной статьи, где теперь наряду с конституционным, гражданским, административным и уголовным в качестве отдельного (самостоятельного) вида устанавливается и *арбитражное судопроизводство*. Следовательно, законодатель и далее (уже на конституционно-правовом уровне) делает новый шаг в сторону усиления *дифференциации судопроизводства* и развития дополнительной специализации правосудия. Вот такой сложный путь конституционно-правового определения видов судопроизводства наблюдается начиная с 1993 г., когда впервые на законодательном уровне и был установлен термин «административное судопроизводство». В литературе встречается мнение, что включение в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации категории «административное судопроизводство» считается ошибочным законодательным решением⁶⁸. Удивительно, но появление в этой же статье арбитражного судопроизводства, очевидно, можно рассматривать и как *разделение* самого *гражданского судопроизводства*. При этом, конечно, можно попытаться найти аргументы против такой констатации, но само по себе простое перечисление (через запятую) *гражданского* и *арбитражного судопроизводства* позволяет задуматься над новыми подходами к законодательному разграничению

цивилистического процесса, уводящими дискуссию «в сторону» от проблемы *единого гражданского процессуального кодекса*⁶⁹. Однако известно, что планы были иные, а единый Гражданский процессуальный кодекс в будущем неминуемо «поглотил» бы АПК РФ⁷⁰.

Ученые-административисты, в полной мере разделявшие идею как кардинального обновления теоретической модели российской административной юстиции, так и разработки КАС РФ, на протяжении многих лет исследовали главные проблемы административной юстиции, административного иска, административного судопроизводства в условиях очень мощного идейно-теоретического противостояния со стороны ряда ученых, которые традиционно развивали свои теории под возникшими еще в середине XX в. лозунгами «в советском праве не может быть административного иска». Да и наступившие в конце прошлого столетия новые времена не привнесли коренных изменений в профессиональное сознание исследователей и государственных деятелей, обсуждавших проблемы совершенствования административного процессуального законодательства. И, как следствие, были созданы административные барьеры на целых 15–20 лет, которые существенным образом не позволили надлежащему и быстрому развитию в России передовой модели административной юстиции.

Когда в 2000 г. была опубликована (по сути, переведена на русский язык) книга двух немецких авторов под общим названием «Судебная практика по административному праву»⁷¹, то значительная часть даже ученых-административистов открыто высказывали мнение о невозможности появления и развития *судебной практики по административным делам*. То есть административные дела, с позиций многих ученых (в самом прямом и точном смысле этого термина), никогда не смогут находиться в предмете законодательства об административном процессе и не будут связаны с административным правом.

Потребовалось немало времени, а следовательно, и творческих усилий для обоснования роли и значения административной юстиции в системе административного правового регулирования, необходимости его модернизации с учетом классической конституционно-правовой формулы применительно к административному судопроизводству как формы осуществления судебной власти. В 2017 г. А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов издали учебник по судебному административному праву⁷². В ней авторы впервые на уровне учебника рассматривают систему процессуальных норм КАС РФ как самостоятельную отрасль в правовой системе страны; они исходят

из трактовки судебного административного права «как самостоятельной отрасли судебного права, равноценной по своему значению другим отраслям, регулирующим осуществление судебной власти, и его служебной роли по отношению к административному праву, которое рассматривается как материально-правовая основа административной юстиции»⁷³.

В отстаивании *публично-правовой* принадлежности *административного судопроизводства*⁷⁴ и оригинальности *административно-процессуальной формы* особенно значителен вклад профессора А. Б. Зеленцова. Замечательно, когда ученый много лет исследует тему, предлагает собственные решения юридической проблемы, аргументирует выдвигаемые для обсуждения положения, формулирует предложения, которые в конечном счете учитываются законодателем и приводят к рождению нового процессуального закона – КАС РФ. Поэтому в заслугу А. Б. Зеленцова с полнейшей обоснованностью можно поставить идейно-правовую подготовку КАС РФ и создание соответствующей теоретико-юридической атмосферы, когда идея превращения административной юстиции в настоящий кодифицированный акт получала всё большее распространение и укрепление в сознании юристов, политиков, государственных деятелей.

Сегодня, с позиций накопившихся знаний о предмете исследования, легко утверждать, что развитие теории административно-процессуального права обусловило и выбор модели судебного административного процесса в рамках КАС РФ, нормы которого создали процессуальный порядок обеспечения прав, свобод, законных интересов человека и гражданина, организаций. Как известно, от выбора модели правового регулирования административно-процессуальных отношений зависит и правовое качество обеспечения и защиты субъективных публичных прав граждан.

Общепризнано, что выбор модели административного процесса (как судебного процесса) обусловлен такими фундаментальными институтами, как административно-правовые споры и специфика (предметные особенности) административных дел, рассматриваемых судами. Здесь требовалось внести ясность и в вышеуказанные термины, ибо их содержание рассматривалось учеными по-разному, что также на момент обсуждения будущего законодательства об административном судопроизводстве заметно осложняло развитие теории административного процесса. В специальной литературе утверждалось, что «в отечественном правоведении и законодательстве продолжают доминировать старые схемы, игнорирующие положение ст. 118

Конституции РФ и рассматривающие административную юстицию в качестве придатка гражданского судопроизводства. При этом постулируется возможность спора о праве только в гражданских делах и его отсутствии в делах, возникающих из административных правоотношений»⁷⁵. Сегодня А. Б. Зеленцов характеризует административно-правовой спор как «конфликт, возникающий из административно-правовых отношений», как «спор о субъективном публичном праве, т. е. о праве, которое считается принадлежащим определенному лицу в правоотношениях с участием частных лиц и административных органов, действующих как публичная власть, и (или) о законности использования этими органами публичных полномочий в отношении с частными лицами»⁷⁶. Ученый полагает, что административное судопроизводство (или административное правосудие) в условиях демократического государства «предполагает исковую форму разрешения административно-правовых конфликтов»⁷⁷. Говоря об этом, автор рассматривает сущность административной юрисдикции, под которой понимается «государственно-властная деятельность суда по разрешению конфликтных ситуаций в сфере публичного управления, осуществляемая в порядке административного судопроизводства (общее правило), а в качестве исключения – как деятельность коллегиальных (квазисудебных) учреждений и должностных лиц органов исполнительной власти по разрешению таких дел, реализуемая в рамках административно-юрисдикционного процесса»⁷⁸. Таким образом, А. Б. Зеленцов, анализируя проблему административно-правового спора много лет назад, создавал теоретическую основу для современного понимания административного процесса, в структуру которого может входить как собственно судебный административный процесс, так и административно-юрисдикционный процесс, в рамках которого разрешаются дела об административных правонарушениях.

Если снова вернуться к вопросу о необходимости ведения дискуссий по рассматриваемым вопросам, то уже не станет ошибкой предположение, что сам спор об отраслевой процессуально-правовой принадлежности КАС РФ приобрел малопонятные очертания как для достижения новых научных результатов, так и для практико-ориентированного дискурса. Примеры таких «нерезультативных» обсуждений (казалось бы, по весьма ясным вопросам) известны и в среде административистов, которые на протяжении последних 20 лет спорят о понятии административного процесса (его широком и узком понимании и прочих юридически-процедурных особенностях) в надежде на то, что результаты

таких дискуссий демонстративно значимо и ментально повлияют на судебную и административную практику. Однако желаемого эффекта в виде непротиворечивой и разделяемой научным сообществом единой концепции административного процесса пока не достигнуто. К сожалению, и дискуссия по КАС РФ, его специфике и сформированной им процессуальной форме не создает впечатления о реальной ценности такого научного разговора.

Более перспективными, конечно, можно считать предложения по изучению и анализу практики применения норм КАС РФ, выявлению противоречий и неясностей административного процессуального регулирования порядка разрешения административных дел, междисциплинарному взаимодействию, проведению сравнительно-правовых исследований в области осуществления судебного контроля в сфере реализации норм материального административного права. Безусловно, следует согласиться с мнением профессора А. Т. Боннера, призывающего считаться с самим фактом принятия и действия кодифицированного акта в области административного правосудия: «Кодекс административного судопроизводства РФ принят и применяется судами в их практической деятельности. У этого Кодекса наряду с некоторыми недостатками есть и определенные достоинства»⁷⁹. Вот и желательно исходить из данной констатации и общими усилиями содействовать улучшению данного кодифицированного процессуального акта, развивать его положения, изменять административно-процессуальную форму, словом, делать всё для того, чтобы «положения КАС» перестали быть «по существу ... точными копиями норм ГПК»⁸⁰.

К тесному сотрудничеству и единству науки и практики призывают и процессуалисты. Здесь весьма интересен и продуктивен выдвигаемый профессором Л. В. Тумановой тезис, относящийся как к оценке административного судопроизводства, так и выявлению его значения в деле развития общего процессуального права. Речь идет о признании административного судопроизводства, которое находится «в одном ряду с гражданским и уголовным процессом»; при этом оно, «как наиболее молодое», должно «стать в определенном смысле вектором развития и совершенствования процессуального законодательства в целом»⁸¹.

Ученые-административисты с самого начала развивали идею о необходимости «расширения междисциплинарных подходов в изучении административного судопроизводства, в том числе путем сближения позиций с наукой гражданского процесса»⁸². Например, Л. А. Калинина пришла к такому выводу в 2015 г., т. е. сразу же после приня-

тия КАС РФ, ставшего, по мнению автора, итогом «научных разработок и накопленных знаний о правовой политике в области административной юстиции»⁸³. Таким образом, «междисциплинарные взаимодействия», поиск совместных решений и выработка надлежащих концепций совершенствования российского законодательства об административном судопроизводстве – главные направления конструктивной деятельности по решению возникающих коллизий как понимания административного судопроизводства, так и судебного правоприменения.

Трудно обойти вниманием тот факт, что в условиях уже пятилетнего действия КАС РФ и обеспечения Верховным Судом Российской Федерации единообразия судебной практики по административным делам посредством формирования правовых позиций в постановлениях своего Пленума⁸⁴ так и не произошло «всплеска» научной активности по исследованию проблем административного судопроизводства. Пока нет оснований для утверждения о значительном росте числа диссертационных работ, монографий, научных статей, написанных по вопросам понимания и применения норм КАС РФ. Думается, одним из сдерживающих факторов (как бы это и не могло показаться странным) ослабления исследовательской активности ученых в данной сфере процессуальных правоотношений и является предельно низкая оценка КАС РФ, отрицание его содержательной состоятельности очень авторитетными и крупными учеными нашей страны. Если на протяжении многих лет целенаправленно, методично развивать и аргументировать один и тот же тезис, особенно перегруженный отрицательными характеристиками критикуемого правового института, то со временем данный тезис приобретает «преюдициальные» черты и становится уже мощным фактором, усиливающим избранный подход к принижению роли соответствующих норм и принципов (в данном случае – это КАС РФ) и уменьшению их юридического значения. В то же время, как это и встречается на практике, отрицающие какой-либо институт или даже концепцию утверждения могут развивать инициативу и стать стимулом к активизации исследовательской работы по проблемам административного судопроизводства, КАС РФ и их взаимодействия с другими видами процессуальной судебной деятельности. По мнению ученых, следует формировать «понимание самостоятельности административного судопроизводства», а при развитии теории административного судопроизводства пытаться находить свой собственный путь и проводить научную работу с опорой на «фундаментальные процессуальные исследования»⁸⁵.

Административное процессуальное законодательство (административное судопроизводство) будет и в ближайшей перспективе развиваться под непосредственным влиянием юридических новелл из материального административного права. Ведь когда речь идет о порядке рассмотрения административных дел об оспаривании административных актов, то недостатки материального и процедурно-правового регулирования порядка принятия и действия административных актов (по сути, отсутствие федерального закона «Об административных процедурах») оказывают влияние и на разрешение административных конфликтов, вызванных применением административных актов. В этом смысле авторы правильно развивают идеи об установлении и обеспечении единообразия «административно-правовой и административно-процессуальной терминологии, критериев оценки законности указанных актов, действий (бездействия) и признания их незаконными (недействительными)⁸⁶. Иными словами, соответствующие положения КАС РФ должны быть усовершенствованы, в том числе посредством формирования надлежащего административно-процедурного законодательства. Проблема законодательного регулирования административных процедур может быть отчасти разрешена, по мнению ученых, и принятием федерального закона «Об обеспечении качества государственного управления в Российской Федерации»⁸⁷. По мнению разработчиков законопроекта, главнейшей его идеей выступает необходимость значительного повышения *системности юридической регламентации государственного управления*, с тем чтобы достигать надлежащее качество управленческой деятельности во всех сферах экономических отношений, повысить уровень и качество жизнедеятельности общества, обеспечить безопасность общества, граждан, всех субъектов права. Авторы законопроекта указывают на необходимость не только полноценного определения понятия «государственное управление», но и установления его основных принципов и процедур, порядка организации и требований к его качеству⁸⁸. Таким образом, если даже совершенно поверхностно взглянуть на данный законопроект и попытаться связать его с теорией публичного управления, предметом административного права, то, без сомнения, напрашивается вывод о постоянном и неразрывном взаимодействии материального административного права, права административных процедур, порядка принятия административных актов с судебной защитой прав, свобод, законных интересов граждан и организаций, реализуемой посредством использования

закрепленной в КАС РФ административно-процессуальной формы. Действие такого законодательства о государственном управлении – с его базовыми понятиями (например, полномочия по государственному управлению, компетенция, управленческое решение, управленческое действие, бездействие, административное усмотрение, административные процедуры, правовые акты, нормативные правовые акты и административные акты, нормотворческая деятельность органа исполнительной власти, разрешительная и контрольно-надзорная деятельность, обязательные требования), целями, задачами, принципами, общими требованиями к качеству и эффективности государственного управления, – очевидно, на предметно-правовом отраслевом уровне связывает данную правовую материю с административным судопроизводством, предоставляющим процессуальные возможности обеспечения законности государственного управления, осуществляемыми субъектами публичного управления действиями и принимаемыми решениями, судебной защитой прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц.

В этой же линии рассуждений находятся и вопрос о глобализации и гармонизации административного права, и идея ученых-административистов о разработке современной административно-правовой концепции публичной администрации, ибо ее фундаментальная значимость позволяет детализировать «систему государственных и негосударственных органов и организаций, централизованных и децентрализованных структур, интегрируя их на основе единого признака, содержанием которого выступает реализация этими субъектами административных (управленческих) функций и полномочий в публичных интересах»⁸⁹. Публичная администрация и публичное администрирование, как в позитивном своем функционировании, так и в негативных проявлениях их деятельности, создают основу для взаимодействия с судебной властью посредством полноценного использования потенциала административного правосудия.

¹ Настоящая статья базируется во многом на уже опубликованном автором материале. См.: Стариллов Ю. Н. Административное судопроизводство и КАС РФ : к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Елены Ивановны Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко. М. : Инфотропик Медиа, 2020. С. 96–124.

² См.: Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушникова. 7-е изд., перераб. М. : Городец, 2020. С. 15, 820–845.

³ См.: Административное судопроизводство : учебник / под ред. М. К. Треушникова. М. : Городец, 2017.

⁴ См., например: *Громошина Н. А.* О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права : продолжение дискуссии // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 42 ; *Ее же.* О принципе активности суда в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. № 4. С. 97.

⁵ См., например: *Боннер А. Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–51 ; *Его же.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность (или Спор процессуалиста и административиста) // Вестник гражданского процесса. 2016. № 5. С. 11–53 ; *Его же.* Предисловие к учебнику по административному судопроизводству, или Краткая история российской административной юстиции // Там же. 2019. № 4. С. 31–51 ; *Громошина Н. А.* О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права : продолжение дискуссии ; *Сахнова Т. В.* Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 35–40 ; № 10. С. 45–48 ; *Ее же.* Исковость : в поисках утраченной традиции? // Вестник гражданского процесса. 2017. № 1. Т. 7. С. 11–24 ; *Ее же.* Процессуализация КАС РФ как зеркало процессуальной эволюции // Там же. 2018. № 4. Т. 8. С. 11–24 ; *Ее же.* Курс гражданского процесса. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2014. С. 550–617.

⁶ *Жуйков В. М.* Актуальные проблемы унификации процессуального законодательства // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 124.

⁷ См.: *Терехова Л. А.* Дела из административных и иных публичных правоотношений в действующих процессуальных кодексах // 2020 – Современная кодификация цивилистического процессуального законодательства : влияние на правовую систему, юридическую науку и формирование комфортной юрисдикции : материалы VII Симпозиума журнала «Вестник гражданского процесса». Казань, 2020. С. 149.

⁸ *Ильин А. В.* К вопросу о принципе справедливости административного судопроизводства // Закон. 2019. № 1. С. 95.

⁹ *Сахнова Т. В.* Процессуализация КАС РФ как зеркало процессуальной эволюции // Вестник гражданского процесса. 2018. № 4. С. 13.

¹⁰ *Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М.* Реформирование процессуального законодательства : цели, проблемы, тенденции. М. : Междунар. отношения, 2018. С. 324.

¹¹ *Туманова Л. В.* Кодекс административного судопроизводства : хорошее должно быть лучшим // Судья. 2018. № 11. С. 18. См. также: *Павлова М. С.* Концепция эффективного правосудия в нормах Кодекса административного судопроизводства РФ // Российский судья. 2017. № 8. С. 40–44.

¹² Административное судопроизводство : учебник / под ред. М. К. Треушникова. С. 4.

¹³ *Туманова Л. В.* Особенности доказывания по делам о нормоконтроле // Вестник гражданского процесса. 2019. № 1. С. 225.

¹⁴ *Кононов П. И.* О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9.

¹⁵ См.: Там же. С. 9–10.

¹⁶ *Овчарова Е. В.* Административное судопроизводство при разрешении налоговых споров в судах судебной системы Российской Федерации : место в процессуально-правовой системе и концепции административного судопроизводства по делам о нарушениях налогового законодательства // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 27–28.

¹⁷ *Опалев Р. О.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : пять лет в действии // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 12. С. 44.

¹⁸ Там же.

¹⁹ См.: *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и КАС РФ : к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности. С. 100.

²⁰ *Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М.* Указ. соч. С. 268–269.

²¹ См., например, по данной тематике: *Панкова О. В.* Критерии разграничения административных и гражданских дел, рассматриваемых в судах общей юрисдикции // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 33–51 ; *Величко М. Б.* Отдельные особенности административного судопроизводства по сравнению с гражданским, которые подлежат отражению в процедуре доказывания, применения правил о преюдициальности судебного акта, обуславливая их особенности // Вестник гражданского процесса. 2019. № 1. С. 423–437.

²² Для сравнения см.: *Курочкин С. А.* Реализация целей гражданского судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 8. С. 88–91.

²³ *Самсонов Н. В.* Типология административного судопроизводства и пути унификации цивилистического процесса // Вестник гражданского процесса. 2020. № 5. С. 128.

²⁴ См.: Там же. С. 129.

²⁵ *Фетисов А. К.* Нормативность гражданской процессуальной формы в пореформенный период гражданского процесса // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 11. С. 9.

²⁶ *Зипунникова Ю. Н.* Процессуальные последствия ошибок при выборе вида судопроизводства и процессуальная форма : размышления постфактум // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 11. С. 13.

²⁷ См.: *Воронов А. Ф.* Есть ли подведомственность? (Преподавание, наука, практика) // Вестник гражданского процесса. 2020. № 5. С. 13–46.

²⁸ См.: *Нахова Е. А.* К вопросу о систематизации института доказывания и доказательств в цивилистическом процессе и административном судопроизводстве // 2020 – Современная кодификация цивилистического процессуального законодательства : влияние

на правовую систему, юридическую науку и формирование комфортной юрисдикции : материалы VII Симпозиума журнала «Вестник гражданского процесса». Казань, 2020. С. 116.

²⁹ Там же. С. 117.

³⁰ См.: *Зеленцов А. Б.* Теоретические проблемы административного иска // Правоведение. 2005. № 6. С. 26–41 ; *Его же.* Административно-правовой спор : вопросы теории : монография. 2-е, изд. испр. и доп. М. : Изд-во РУДН, 2009 ; *Его же.* Административная юстиция как судебное административное право : концептуальные проблемы : монография. М. : Буки-Веди, 2014 ; *Его же.* Административное судебное право : концептуальные проблемы формирования // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 39–46 ; *Его же.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Там же. № 11. С. 22–37 ; *Его же.* Судебное санкционирование как институт административно-процессуального права // Там же. 2017. № 3. С. 57–63 ; *Его же.* Дифференциация и унификация административного судопроизводства : концептуальные проблемы // Там же. 2018. № 3. С. 23–35 ; *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. ун-т дружбы народов, юрид. ин-т. М. : Статут, 2017 ; *Зеленцов А. Б.* Идея единого КАС РФ как концептуальная альтернатива проекту единого ГПК РФ // Современные проблемы административного права, процесса и процедур : российский и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старикова, К. В. Давыдова ; АНОО ВО Центросоюза РФ «СИБУП». Новосибирск, 2018. С. 138–150.

³¹ См., например: *Агапов А. Б.* Имущественные споры в административном судопроизводстве // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 20–25.

³² См.: *Каунникова Н. Г.* Актуальные проблемы совершенствования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 34.

³³ *Сахнова Т. В.* Процессуализация КАС РФ как зеркало процессуальной эволюции. С. 13.

³⁴ См.: *Мартынов А. В.* Роль и значение административного судопроизводства в обеспечении качества современного государственного управления // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 47–53 ; *Каплунов А. И.* Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. 2016. № 10. С. 19–26.

³⁵ См.: *Станцель В. А.* Понятие «кодификация» в современных условиях развития гражданского процесса // Российский юридический журнал. 2018. № 3. С. 125–126.

³⁶ *Жуйков В. М.* Указ. соч. С. 124.

³⁷ URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-primirnogo-pereliku-ta-opisu-predmetnih-napryamiv-doslidzhen-v-mezhah-specialnosti-081-pravo>

³⁸ См.: *Джагарян А. А.* Право на оспаривание нормативного акта как неотъемлемый способ судебной защиты : проблемы регулирования и реализации в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. № 3. С. 279.

³⁹ О судебном контроле см., например: *Грачева С. А.* Судебный контроль : средство правовой защиты или правообразования? (К вопросу о конституционных признаках оптимальной модели) // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 58–77.

⁴⁰ См.: *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa / Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Herausgeber).* Berlin, Springer, 2019. Band I: S. 3–1095 (§ 1–27) ; Band II: S. 1099–2014 (§ 28–55) ; Band III: S. 2015–2538 = Руководство по истории административного судопроизводства в Германии и Европе : в 3 т. / под ред. Карла-Петера Зоммерманна, Берта Шаффарцика. Берлин : Шпрингер, 2019. 2538 с. См. также: *Стариков Ю. Н.* Административное судопроизводство : происхождение, модели и вопросы эффективной судебной административно-правовой защиты граждан // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 1. С. 43–62. (Рец. на кн.: Руководство по истории административного судопроизводства в Германии и Европе = *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa* : в 3 т. / под ред. Карла-Петера Зоммерманна, Берта Шаффарцика. Берлин : Шпрингер, 2019. 2538 с.).

⁴¹ Несмотря на всю очевидность ответа на вопрос об учреждении в России административных судов (в нынешних условиях, уже после принятия КАС РФ), ученые не исключают в будущем создания таких органов специализированного правосудия. См.: *Майоров В. И., Денисенко В. В.* К вопросу о возможности создания административных судов в России // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 36–40. См. также: *Клеандров М. И.* Конституция Российской Федерации и структура отечественной судебной системы : какой бы хотелось ее видеть? // Российская юстиция. 2019. № 1. С. 47–52.

⁴² См.: *Сахнова Т. В.* Курс гражданского процесса. С. 554–564.

⁴³ См.: *Джагарян А. А.* Указ. соч. С. 285.

⁴⁴ *Старицын А. В., Еремеев Д. В.* Перспективы совершенствования административного судопроизводства в России // Lex Russica. 2017. № 7 (128). С. 108.

⁴⁵ Там же. С. 109.

⁴⁶ *Калинина Л. А.* Еще раз о роли и задачах административно-правовой науки в развитии административного судопроизводства // Lex Russica. 2015. № 8. С. 190–191.

⁴⁷ *Осинцев В. Д.* Административное судопроизводство как форма государственного управления // Вестник гражданского процесса. 2018. Т. 8. № 6. С. 45.

⁴⁸ Там же. С. 53–54.

⁴⁹ См.: Там же. С. 53.

⁵⁰ Там же. С. 54.

⁵¹ Там же.

⁵² *Шерстюк В. М.* Место процессуальных норм и институтов, регулирующих административное судопроизводство, в системе процессуального права // Законодательство. 2020. № 1. С. 62.

⁵³ См.: Там же.

⁵⁴ Там же. С. 68.

⁵⁵ См.: Там же. С. 67.

⁵⁶ Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Указ. соч. С. 273.

⁵⁷ Там же. С. 277.

⁵⁸ Канунникова Н. Г. К вопросу об институте представительства в суде по административным делам // Административное право и процесс. 2020. № 4. С. 59.

⁵⁹ См.: Там же. С. 60.

⁶⁰ См.: Панкова О. В. Задачи и функции правосудия по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 12–19; *Ее же*. Виды административно-судебной юрисдикции: проблемы современного правовопонимания // Российская юстиция. 2019. № 1. С. 25–29; *Ее же*. Правосудие в Российской Федерации: проблемы современного правовопонимания // Государство и право. 2019. № 4. С. 52–65; *Ее же*. Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях: понятие и структура // Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 41–45.

⁶¹ Приходько И. А., Бондаренко А. В., Столяренко В. М. Указ. соч. С. 278.

⁶² Стариков Ю. Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 2. С. 39; *Его же*. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Там же. 2019. № 4. С. 21.

⁶³ См.: Кононов П. И. Указ. соч. С. 14.

⁶⁴ См.: Махина С. Н. О некоторых концептах и направлениях дальнейшего развития административного судопроизводства и административного процессуального права // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 40.

⁶⁵ Стахов А. И. Судебное административно-процессуальное законодательство: понятие, особенности предмета регулирования, проблемы и перспективы систематизации // Административное право и процесс. 2016. № 9. С. 25.

⁶⁶ См., например: Авакьян С. А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации: грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44; Медведев Д. А. 25 лет Конституции: баланс между свободой и ответственностью // Закон. 2018. № 12. С. 8–16; На пороге конституционной реформы // Закон. 2020. № 1. С. 120–131; Формат и скорость внесения изменений в Основной закон – просто неуважение в нашу сторону: интервью главного редактора журнала «Арбитражная практика для юристов» А. Набережного с адвокатом, управляющим партнером АБ «КИАП» А. Корельским // Арбитражная практика для юристов. 2020. № 3. С. 95–105; Пресняков М. В. Правовая определенность и верховенство Конституции: к проблеме стабильности Основного закона // Государство и право. 2020. № 3. С. 48–56.

⁶⁷ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта

2020 г. № 1-ФКЗ. URL.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>

⁶⁸ См.: Сахнова Т. В. Курс гражданского процесса. С. 558.

⁶⁹ См.: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 265–271; Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: предложения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ // Журнал российского права. 2015. № 5. С. 5–25; Исаенкова О. В. Концепция единого ГПК – от обсуждения к реализации // Вестник гражданского процесса. 2015. № 4. С. 48–62; Латышев А. Н. Концепция единого гражданского процессуального кодекса России: взгляд с другой стороны // Там же. № 1. С. 46–70; Малешин Д. Я. От концепции единого ГПК к общему Судебному кодексу // Там же. 2016. № 3. С. 10–24; Сахнова Т. В. Достижимо ли единство цивилистического процесса? (в контексте концепции единого ГПК РФ и Кодекса административного судопроизводства) // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 4. С. 3–10; *Ее же*. О концепции единого Гражданского процессуального кодекса России: (заметки по поводу) // Вестник гражданского процесса. 2015. № 1. С. 9–27; Потапенко С. В. От концепции единой науки процессуального права до создания нового «единого» Гражданского процессуального кодекса // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 2–5; Улётова Г. Д. О концепте единого процессуального кодекса России // Современное право. 2014. № 12. С. 5–11.

⁷⁰ См.: Громошина Н. А. О единстве процесса, едином ГПК и рабочих программах, преподаваемых по кафедре гражданского процесса дисциплин // Вестник гражданского процесса. 2020. Т. 10. № 1. С. 17.

⁷¹ См.: Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: учеб. пособие. М., 2000. С. 318–362.

⁷² См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право: учебник.

⁷³ Там же. С. 18.

⁷⁴ См.: Зеленцов А. Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права; *Его же*. Субъективные права и законные интересы как предмет правовой защиты в системе административной юстиции: юридическая природа и виды // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 74–82.

⁷⁵ Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 3–4. См. также: *Его же*. Административно-правовой спор: вопросы теории: монография.

⁷⁶ Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право: учебник. С. 22.

⁷⁷ Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 13.

⁷⁸ Там же.

⁷⁹ Боннер А. Т. Предисловие к учебнику по административному судопроизводству, или Краткая история российской административной юстиции. С. 49.

⁸⁰ Там же. С. 44.

⁸¹ Туманова Л. В. Кодекс административного судопроизводства: хорошее должно быть лучшим. С. 20.

⁸² Калинина Л. А. Указ. соч. С. 185.

⁸³ Там же. С. 191.

⁸⁴ См., например: О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2016. № 11. С. 2–15 ; О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 // Там же. 2018. № 8. С. 18–29 ; О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : постановление

Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 // Там же. 2019. № 2. С. 32–43.

⁸⁵ Туманова Л. В. Кодекс административного судопроизводства : хорошее должно быть лучшим. С. 20.

⁸⁶ См.: Ярковой С. В. Отмена и признание незаконными (недействительными) административных актов как способы обеспечения законности административной правоприменительной деятельности // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 37.

⁸⁷ См.: Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В. Н. Южаков, Э. В. Талапина, Е. И. Добролюбова, Ю. А. Тихомиров. М. : Дело : РАНХиГС, 2020.

⁸⁸ См.: Там же. С. 14, 26–27.

⁸⁹ Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10. Вып. 4. С. 626–654.

Воронежский государственный университет

Стариллов Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права, заслуженный деятель науки Российской Федерации
e-mail: juristar@vmail.ru

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Dean of the Faculty of Law, Head of the Administrative and Administrative Procedural Law Department, Honored Scientist of Russian Federation
e-mail: juristar@vmail.ru

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

УДК 342.9

Р. О. Опалев

Российский государственный университет правосудия (Москва)

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

В статье высказан ряд замечаний относительно некоторых общих положений теории административной юстиции, развивающейся в литературе по административному праву. Обращено внимание на суждения в этой сфере, вызывающие сомнения с точки зрения их релевантности современной правовой действительности.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, правосудие по административным делам, административный судебный процесс, административный иск.

ON SOME ISSUES OF THE THEORY OF ADMINISTRATIVE JUSTICE

The article made a number of comments on some general provisions of the theory of administrative justice, which is developing in the literature on administrative law. Attention is drawn to judgments in this area that raise doubts in terms of their relevance to modern legal reality.

К e y w o r d s: administrative procedure, administrative justice, administrative litigation, administrative claim.

Проблемы защиты прав, выступающих предметом судебной защиты в современном административном судопроизводстве, изучались российскими учеными в рамках теории административной юстиции и теории гражданского судопроизводства, которые начали складываться еще в XIX в. При этом стоит отметить, что в отличие от понятий гражданского судопроизводства, административного судопроизводства понятие административной юстиции так и не получило законодательного закрепления. Его содержание долгие годы оставалось и остается дискуссионным.

Под административной юстицией понимают систему органов государственной власти, рассматривающих и разрешающих публично-правовые споры; сферу деятельности таких органов, включающую в себя организационные (даже организационно-технические) и иные ее аспекты; отрасль права; правосудие по административным делам (в последнем случае понятие административной юстиции близко к понятию административного судопроизводства)¹.

При ознакомлении с современной литературой по административной юстиции, подготовленной специалистами в области административного права, также возникают некоторые вопросы о том, насколько складывающееся сегодня понимание административной юстиции

релевантно правовой действительности. Надеюсь, что отдельные замечания относительно содержания указанной литературы могут быть полезными для развития теории административной юстиции, весомый вклад в которую вносили и вносят специалисты административно-правовых дисциплин.

Первое, что неизбежно обращает на себя внимание, заключается в следующем. Как и столет назад, теоретики исходят из того, что необходимым признаком административной юстиции (административного судопроизводства) Российской Федерации является наличие правовых споров (юридических конфликтов, разногласий) в сфере публичного управления².

Основания таких суждений не ясны даже, если не охватывать понятием административной юстиции дела об административных правонарушениях³ и оставлять в стороне тот факт, что в порядке административного судопроизводства рассматриваются дела, вытекающие из конституционных и иных (не относящихся к административным) правоотношений.

Ежегодное ознакомление с судебной статистикой судов общей юрисдикции позволяет утверждать, что около 90 % административных дел, рассматриваемых данными судами по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (административные дела, подсудные мировым судьям), являются бесспорными по определению⁴.

В оставшихся административных делах, возбуждаемых на основании административных исковых заявлений лиц, наделенных публичными полномочиями, спор о публичном праве лишь предполагается на этапе обращения в суд. В значительном числе случаев такие предположения в дальнейшем опровергаются, что не влечет прекращения производства по административному делу или оставления административного искового заявления без рассмотрения.

Ярким примером подобных дел выступают часто встречающиеся в судебной практике административные дела о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено. Из ч. 1 ст. 265.3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации вытекает, что данные дела могут быть рассмотрены судом не только при отсутствии спора, но и при отсутствии административного ответчика как такового. Так обычно и происходит.

Второе, что можно увидеть при ознакомлении с литературой специалистов по административному праву, – преувеличение роли новелл Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации для защиты прав граждан и организаций, вытекающих из публичных правоотношений.

Положительно оценивая принятие данного Кодекса и его значение для развития судебной защиты прав⁵, мы, тем не менее, не можем согласиться с категоричностью многих и многих суждений коллег.

Так, в солидном учебнике для студентов вузов, подготовленном А. Б. Зеленцовым и О. А. Ястребовым, утверждается, что до недавнего времени в процессуальной доктрине России доминировало устаревшее теоретическое положение об отсутствии спора о праве в судебных делах, возникающих из административно-правовых отношений⁶. К сожалению, авторы не конкретизируют свое утверждение и не приводят литературных источников, свидетельствующих о доминировании такой позиции. Вместе с тем ознакомление с работами специалистов по процессуальному праву позволяет сделать вывод о том, что указанное теоретическое положение было опровергнуто в процессуальной литературе еще в середине прошлого века и явно не является доминирующим⁷.

Далее А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов утверждают, что до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в нашей стране господствовала модель административной юстиции, не сфокусированная на том, чтобы выяснить, нарушены ли права част-

ного лица, причинен ли этим правам ущерб незаконными актами (действиями или решениями) публично администрации⁸. На наш взгляд, чтобы опровергнуть столь категоричное суждение, достаточно обратиться к конкретным нормам Гражданского процессуального кодекса РСФСР (не говоря уже о Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации в редакции, действовавшей до 15 сентября 2015 г.) – ст. 2, 235, 239.2, 239.7 данного кодекса.

А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов также считают, что именно Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предоставил сторонам публично-правовых споров весь арсенал средств искового производства, в том числе права на совершение распорядительных действий (отказ от иска, изменение либо признание иска, заключение соглашения о примирении сторон)⁹. Вместе с тем совершение подобных действий (за исключением заключения мирового соглашения) было возможным по правилам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, действующего в первоначальной своей редакции¹⁰.

Положительно оценивая обновление в 2015 г. процессуальной терминологии (замену терминов «заявление», «заявитель» и «заинтересованное лицо» терминами «административное исковое заявление», «административный истец», «административный ответчик»), мы вместе с тем не понимаем, каким образом такое совершенствование терминологического аппарата позволяет утверждать, что до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в судебном процессе отсутствовала активность суда в собирании, исследовании и оценке доказательств по делам, вытекающим из публичных правоотношений¹¹.

Вызывает вопросы также высказанное в литературе по административно-правовой тематике предложение включить в предмет судебной проверки не только законность, но и обоснованность оспариваемых административных актов¹², ведь обоснованность давно является предметом судебного контроля по делам, возникающим из публичных правоотношений. Во всяком случае, на это прямо указано в подп. «в» п. 3 ч. 9 ст. 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Соответствующее положение содержалось в проекте этого кодекса изначально.

И, наконец, последнее, на что представляется важным обратить внимание в рамках краткого критического обсуждения некоторых общих положений теории административной юстиции, разрабатываемой специалистами по административному праву. Как это ни странно,

очень современно звучат сегодня высказанные сто лет назад мысли В. А. Рязановского: «Такие классические научные дисциплины, как гражданский процесс и уголовный, нашли признание своей самостоятельности лишь в XIX столетии... молодой административный процесс лишь за последние десятилетия начинает подниматься до подобающего ему самостоятельного места наряду с гражданским и уголовным процессами»¹³.

Очень жаль, на наш взгляд, что коллеги-административисты стремятся, расширив традиционное понимание предмета административного права, включить процессуальную отрасль права (право административного судопроизводства) в состав материально-правовой отрасли (отрасли административного права)¹⁴ либо объединить в одну отрасль материальные и процессуальные нормы¹⁵. Подобное решение являлось бы шагом назад, в первую половину XIX в., т. е. в те далекие времена, когда процессуальное право рассматривалось как составная часть материального права (гражданский процесс рассматривался как часть гражданского права, уголовный процесс – как часть уголовного права)¹⁶. С учетом того, что подобное решение на практике также отстранит от исследования административного судопроизводства специалистов, детально занимавшихся его проблемами многие и многие десятилетия, вряд ли такое решение можно рассматривать как конструктивное, направленное на развитие правовой доктрины, законодательства и судебной практики.

¹ См. об этом: *Корфъ С. А.* Административная юстиция въ Россіи : в 3 кн. СПб., 1910. Кн. 2: Очеркъ действующаго законодательства ; Кн. 3: Очеркъ теоріи административной юстиціи. С. 446–460 ; *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учеб. для вузов. М., 2004. С. 741–744 (автор соответствующей главы – Ю. Н. Стариков) ; *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017. С. 33–67.

² См.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. (Сер.: Юбилей, конференции, форумы ; вып. 7). С. 57–58, 70 ; *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Указ. соч. С. 34–37, 58, 72, 79, 90.

³ См. об этом: *Стариков Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Стариков. С. 236–250.

⁴ См. об этом, например: Законодательство Финляндии об административном судопроизводстве и

административных процедурах / пер. и вступ. слово Р. О. Опалева. М. : Статут, 2019. С. 18–19.

⁵ См. об этом: *Опалев Р. О.* К вопросу о возможных тенденциях совершенствования законодательства в сфере правосудия по административным делам // Актуальные вопросы развития административного судопроизводства : сб. материалов науч.-практ. конф. / под общ. ред. А. Ю. Карташова. Тверь, 2016 ; *Его же.* Возможные направления развития законодательства в сфере правосудия по административным делам // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1 ; *Его же.* О возможных направлениях развития административного судопроизводства после принятия КАС РФ // Судья. 2017. № 3 ; *Его же.* К вопросу об инициативах по совершенствованию законодательства об административном судопроизводстве // Там же. 2018. № 1 ; *Его же.* Принятие закона об административных процедурах как ключевая проблема развития административного судопроизводства Российской Федерации // Там же. № 11 ; *Его же.* К вопросу о необходимости унификации правового регулирования административных процедур // Административное судопроизводство : проблемы и перспективы развития : сб. науч. трудов. М. : РГУП, 2019 ; Закон Японии о судебном процессе по административным делам / пер. и вступ. слово Р. О. Опалева. М. : Статут, 2018 ; Закон Японии об административной процедуре / пер. и вступ. слово Р. О. Опалева. М. : Статут, 2019 ; Законодательство Финляндии об административном судопроизводстве и административных процедурах / пер. и вступ. слово Р. О. Опалева ; *Опалев Р. О.* К вопросу о необходимости унификации правового регулирования административных процедур // Административное право и процесс. 2019. № 3 ; *Его же.* Кодекс административного судопроизводства : пять лет в действии // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 12 ; *Его же.* Арбитражная процессуальная форма и процессуальная форма административного судопроизводства : проблемы соотношения // Экономическое правосудие в Уральском округе. 2021. № 1.

⁶ См.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Указ. соч. С. 49.

⁷ См. об этом: *Боннер А. Т.* Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966. Цит. по: *Боннер А. Т.* Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 873 ; *Чечот Д. М.* Административная юстиция : теоретические проблемы. Л., 1973. Цит. по: Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 375 ; Гражданское процессуальное право России : учеб. для вузов / С. Ф. Афанасьев [и др.] ; под ред. С. Ф. Афанасьева. М., 2013. С. 578.

⁸ См.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Указ. соч. С. 45. См об этом также: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. С. 44.

⁹ См.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Указ. соч. С. 48–49.

¹⁰ См., например: Пункт 26 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ См. об этом: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. С. 43.

¹² См.: *Старилов Ю. Н., Давыдов К. В.* Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : основные концептуальные проблемы и пути их разрешения // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального

законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. С. 1054–1055.

¹³ *Рязановский В. А.* Единство процесса : учеб. пособие. М., 2005. С. 21.

¹⁴ См. об этом, напр.: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. С. 47–53.

¹⁵ См.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Указ. соч. С. 82–83.

¹⁶ См. об этом: *Рязановский В. А.* Указ. соч. С. 15–21.

Российский государственный университет правосудия (Москва)

Опалев Р. О., кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства

e-mail: CivilRAP@yandex.ru

Russian State University of Justice (Moscow)

Opalev R. O., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Civil and Administrative Judicial Procedure Department

e-mail: CivilRAP@yandex.ru

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

УДК 342.9

К. В. Давыдов

Новосибирский государственный университет экономики и управления

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ: К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В статье проведен анализ различных подходов к определению предмета правового регулирования законодательства об административных процедурах. Показаны основные «развилки» такового: установление различных по объему множеств регулируемых внешнеуправленческих процедур, дискуссии по вопросу регулирования внутриорганизационных, также нормотворческих процедур, неодинаковые подходы к определению публичной администрации, различные акценты в соотношении административных и судебных процедур. Сделан вывод о нецелесообразности следования ограничительным подходам при разработке будущего российского закона об административных процедурах.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административные процедуры, законы об административных процедурах, публичная администрация.

ADMINISTRATIVE PROCEDURE LEGISLATION: TO THE QUESTION OF THE LEGAL REGULATION SUBJECT

The article analyzes various approaches to defining the subject of legal regulation of legislation on administrative procedures. The main “forks” of this are shown: the establishment of various in terms of volume regulated external management procedures, discussions on the regulation of internal organizational, as well as normative procedures, different approaches to the definition of public administration, different accents in the ratio of administrative and judicial procedures. It is concluded that it is inexpedient to follow restrictive approaches when developing a future Russian law on administrative procedures.

Key words: administrative procedures, laws on administrative procedures, public administration.

Как известно, одним из общемировых трендов развития (и одновременно – кодификации) административного права в самых различных правовых системах стало принятие особых нормативных актов – законов об административных процедурах. Популярность данной правовой формы обусловлена, по крайней мере, следующими ее достоинствами. Как отмечает Э. Шмидт-Ассманн, для граждан и юридических лиц такие законы выполняют как правозащитную, так и информационную функции (последние получают достаточно полное представление о своем правовом статусе); для должностных лиц публичной администрации основную роль играет стандартизация их деятельности, унификация правоприменительной практики; для судебных органов речь идет о стандартизации модели судебного надзора, «кристаллизации практики»; наконец, законодатель получает известную разгрузку, так

как, закрепив общие правила, он освобождается от необходимости тиражирования одних и тех же положений в большом количестве иных нормативных актов¹. Также к числу достоинств кодифицированных законов об административных процедурах относят стабилизацию правового массива (ведь кодификации ориентированы на длительное применение)², повышение качества административных решений и профилактики их судебного обжалования³.

Примечательно, что правовые системы, вставшие на путь кодификации, более не помышляют о возврате к докодификационной эпохе. По словам Э. Шмидта-Ассманна, «кодификационный процесс (в ФРГ. – К. Д.) длился двадцать лет. В дискуссии участвовали не только ответственные министерства, но и судьи, профессора, адвокаты и институты гражданского общества. Поначалу существовало значительное сопротивление против такого проекта. Высказывались опасения относительно тугой “перевязки” исполнительской

власти; прежнее судейское право, как говорили, является более гибким. В общем, это были одни и те же аргументы, как и те, что сегодня еще преобладают в дискуссии в Англии. В конце концов, сторонники одержали верх. Сегодня эти дискуссии утихли. Конечно, существует критика, причем не только отдельных положений ЗоАП. Но никто не хочет возвращаться назад в то время, когда не было никакой кодификации. Сегодня кодификация занимает свое центральное и прочное место в административном праве Германии»⁴. Схожие выводы делаются представителями иных правовых систем, имеющих конструктивный опыт соответствующего регулирования. Так, по словам швейцарского исследователя Т. Танкверела, «в юридической литературе имеет место консенсус о том, что кодификация сделала более точным правовой режим, расширила сферу правовой определенности, улучшив таким образом статус граждан в их взаимоотношениях с администрацией»⁵. Наконец, как писал французский административист Г. Лангрод (G. Langrod), комментируя ЗАП Польши 1960 г., «никто в Польше не может даже вообразить возвращения к состоянию законодательства, предшествовавшего кодификации. Следует согласиться с мнением о том, что страны, обладающие кодификациями административных процедур, никогда более не вернутся, в силу ряда причин, к старой системе частичных установлений так называемой «процедурной свободы» публичной администрации»⁶.

Естественно, что общие законы об административных процедурах весьма разнообразны. Здесь особое теоретическое и практическое значение приобретает корректное определение объема предмета законодательства об административных процедурах в части регулирования именно административных процедур.

Диалектическая борьба расширительных и ограничительных моделей проходит красной нитью через различные национальные опыты. Даже первое приближение к границам предмета правового регулирования показывает огромное разнообразие подходов. Так, если некоторые законы (например, ЗАП Нидерландов 1992 г., ЗАП Азербайджана 2005 г.) устанавливают самые скромные исключения из своего действия (как правило, речь идет об уголовной и административной ответственности, что и логично), то ЗАП ФРГ 1976 г. отражает иную позицию, устанавливая в § 2 широкий перечень отношений, к которым положения названного законодательного акта не применимы. Последние выделены как по субъектному признаку (деятельность церквей, религиозных и мировоззренческих объединений, их союзов и учреждений; процедуры в финансовых органах, в патентном ведомстве), так и по

характеру самих правоотношений (публичная ответственность, социальные отношения, возмещение причиненного ущерба и т. д.). Пожалуй, своего апофеоза идея сужения предмета достигла в ЗАП Киргизии 2015 г., который, согласно ст. 2, не распространяется на:

- 1) отношения, регулируемые нормами процессуального законодательства;
- 2) отношения, регулируемые законодательством об оперативно-розыскной деятельности;
- 3) отношения, регулируемые законодательством об административных правонарушениях;
- 4) отношения, регулируемые законодательством о нормативных правовых актах;
- 5) отношения, регулируемые нормами избирательного права, законодательством о референдуме;
- 6) гражданско-правовые отношения, регулируемые гражданским законодательством, если иное не предусмотрено самим законом об административных процедурах;
- 7) отношения, связанные с совершением нотариальных действий;
- 8) отношения, связанные с исполнением судебных актов;
- 9) отношения, регулируемые трудовым правом, законодательством о государственной службе, прохождении и прекращении воинской службы, службы в правоохранительных органах;
- 10) отношения, регулируемые банковским законодательством, за исключением административных процедур, осуществляемых Национальным банком Киргизии;
- 11) отношения, регулируемые законодательством о банкротстве;
- 12) отношения, связанные с совершением консульских действий;
- 13) отношения, связанные с приобретением и прекращением гражданства Киргизии;
- 14) отношения, связанные с награждением государственными наградами Киргизии;
- 15) отношения, регулируемые законодательством о беженцах и переселенцах;
- 16) отношения, регулируемые законодательством о внешней миграции⁷.

Полагаем, столь скрупулезное сокращение сферы законодательства об административных процедурах контрпродуктивно (по крайней мере, в части служебных, налоговых, миграционных и тому подобных публично-правовых процедур, которые вполне могли бы подчиняться общему режиму регулирования, особенно в части принципов). В этом смысле большего одобрения заслуживает противоположная тенденция фактического расширения предмета законов об административных процедурах, если не за счет прямой корректировки соответствующих норм,

то хотя бы за счет экспансивной судебной практики. Приведем два примера из опыта Эстонии. Так, несмотря на то что ст. 2 ЗАП Эстонии 2001 г. не применяется к процедурам «по предоставлению правовой охраны объектам промышленной собственности», практика Государственного совета распространила на них общие принципы административных процедур, включая требование мотивировки акта⁸. Не менее любопытно было обойдено ограничение на применение норм ЗАП к производству по делам о проступках. Судебная практика пошла по пути перекалфикации природы процедуры освидетельствования водителя на состояние опьянения, признав такую не частью производства по делам о проступке (мотивируя это тем, что установление опьянения не обязательно должно повлечь юрисдикционное производство), но сферой действия ЗАП 2001 г.⁹. Конечно, последняя конструкция с логической точки зрения представляется несколько искусственной. Однако стремление максимально расширить сферу действия гарантий прав невластных участников административной процедуры за счет сокращения числа исключений из предмета общего закона об административных процедурах заслуживает как минимум снисходительного понимания.

Вторая частная «развилка» в определении сферы действия закона об административных процедурах связана с регулированием внутриорганизационных отношений. Конечно, различия задач и функций внешнеуправленческих и внутриаппаратных процедур многообразны и очевидны. Тезис о приоритетности первых бесспорен. Однако означает ли это полное исключение вторых из сферы действия законов об административных процедурах? Пожалуй, наибольшее практическое значение данная проблема имеет в смысле применимости положений законов об административных процедурах к служебным отношениям. Полагаем, что намного корректнее категорического отрицания со стороны ЗАП Киргизии 2015 г. эстонский подход: «Административным производством не является внутреннее делопроизводство учреждений... Однако издаваемые в рамках публичной службы распоряжения о принятии чиновника на службу и освобождении от службы, назначении зарплаты и т. п., затрагивающие уже чиновника как частное лицо особого статуса, также являются административным производством»¹⁰.

В российской правовой системе традиционно значительное внимание и на законодательном уровне, и в науке уделяется вопросам совершенствования внутриорганизационных отношений¹¹. Не отрицая важности данного направления правового регулирования, в очередной раз под-

черкнем: таковое недопустимо реализовывать в ущерб внешнеуправленческим административным процедурам. Ведь именно последние и определяют «лицо» современного административного права.

Третий шаг в разворачивании сферы действия законов об административных процедурах – определение места нормотворческих процедур. Повторим: германская модель правового регулирования ориентирована исключительно на правоприменительные процедуры. Надо отметить, что последняя, подвергаясь ожесточенной критике со стороны ряда германских ученых¹², пользуется безусловной поддержкой некоторых исследователей из постсоветских стран. Так, казахстанский ученый Е. Порохов категорически утверждает: «Объединять виды правовых актов совершенно различных сфер государственной деятельности (правотворческой и правоприменительной) в один закон только потому, что регламентируемые акты являются правовыми, на наш взгляд, неэффективно и неоправданно. В таком случае необходимо было бы для логической завершенности и чистоты эксперимента включить в законопроект ... также все другие виды индивидуальных правовых актов (конституционных, международных, гражданско-правовых, трудовых, налоговых, таможенных, процессуальных)... Но это повлекло бы за собой ничем не обоснованное бессистемное перекалживание исторически и логически сложившейся структуры законодательных актов»¹³. Конечно, процедуры принятия индивидуальных правовых актов – «ядро», «сердцевина» второго блока предмета законодательства об административных процедурах. Однако и примеров успешного регулирования нормотворческих процедур также можно привести немало. Причем не только в англосаксонской правовой системе (ЗАП США 1946 г.), но и в странах, испытавших исключительно мощное германское юридическое влияние (достаточно вспомнить ст. 106–106 ЗАП Грузии 1999 г., ст. 88–94 ЗАП Эстонии 2001 г.). Общий смысл такого регулирования заключается в придании традиционно внутриаппаратному порядку разработки и принятия нормативных правовых актов элементов публичности, легализовав в том числе участие общественности (другими словами, закрепив за такими процедурами статус формальных внешнеуправленческих). Думается, подобные шаги, хоть и не являются обязательными, но в известной мере соответствуют общей логике развития законодательства об административных процедурах и современного административного права в целом.

Четвертая грань сферы действия законов об административных процедурах связана с определением публичной администрации. Если

отнесение к последней органов исполнительной власти бесспорно, то дальнейшие шаги законодателя требуют известной решимости. Здесь речь в первую очередь идет, конечно, о юридических лицах публичного права; «связывание» процедурными требованиями не только исполнительных органов и их должностных лиц, но любых реализующих публичные управленческие функции субъектов представляется единственно верным решением.

Впрочем, иногда круг субъектов, на которых законы об административных процедурах распространяют свое действие, непривычно расширяется. В частности, ЗАП Швейцарии 1968 г., помимо «обычных» федеральных исполнительных ведомств и юридических лиц публичного права, в качестве административных органов указывает федеральное правительство («Федеральный Совет»), федеральный парламент («Федеральное собрание»), а также федеральные суды в первой инстанции и Федеральный административный суд (при этом Верховный Суд Швейцарии руководствуется исключительно судебным процессуальным кодексом)¹⁴.

Здесь мы приближаемся к пятому аспекту сферы применения законов об административных процедурах – его сопряжению с судебными процедурами. Не углубляясь в вопрос теснейшей связи административных и судебных процедур, отметим: наиболее концентрированно таковая выражается в идее установления процедурных правил деятельности исполнительных и судебных органов в одном законе. Как отмечает Й. Демпе, «теоретически различные предметы общего административного права, включая административную процедуру государственных органов и административное судебное производство, могут быть урегулированы как в одном всеобъемлющем административном кодексе, так и в отдельных законах»¹⁵. Данное либеральное утверждение, по нашему мнению, требует некоторого уточнения. Оценка подобной законодательной мегаломании будет зависеть от того, в какой мере анализируемый закон соответствует «тройному тесту»¹⁶. Если речь идет о «пунктирном», «полупустом» законе (вроде ЗАП Швеции 1986 г.), то распространение его по сути лишь процедурных гарантий прав граждан на административное судопроизводство логично. Попытки же универсализации процедур при одновременном следовании описанному «тесту» чреваты или принятием колоссальных по объему и разнородных по содержанию кодификаций (как это имеет место в случае с Административным кодексом Болгарии 2006 г.)¹⁷, или закреплением процедур, органичных для судопроизводства, но чрезмерно отягощенных для управленческой дея-

тельности (достаточно вспомнить ЗАП Нидерландов 1992 г.). Поэтому «классические» законы об административных процедурах следует, конечно, ориентировать именно на сферу деятельности несудебных органов.

Помимо рассмотренных аспектов вкратце отметим: спектр регулируемых отдельными законами об административных процедурах вопросов зачастую весьма разнообразен. Речь может идти о правилах международного сотрудничества при принятии административных актов (§ 8а–8е ЗАП ФРГ 1976 г.), контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов (ст. 36–36 ЗАП Литвы 1999 г.), ответственности административных органов (ст. 207–209 ЗАП Грузии 1999 г.) или даже о коллизионных нормах и правилах толкования норм права (ст. 15, 17 ЗАП Латвии 2001 г.). Все эти эксперименты заслуживают по крайней мере исследовательского интереса. Впрочем, увлечение оригинальными элементами «юридических декораций» не должно отвлекать от главного – надлежащего регулирования принципов, внешнеуправленческих процедур принятия административных актов, а также материально-правовых требований, норм о действии и отмене последних.

Вообще, законы об административных процедурах – это акты, с одной стороны, ориентированные на определенную стабильность, «традиционность», а с другой стороны, открытые для новаций, количество и характер которых ограничивается лишь фантазией и смелостью законодателя. Напомним: только в 2008 г. ЗАП ФРГ 1976 г. претерпел следующие изменения, направленные на упрощение и рационализацию ряда административных процедур. С одной стороны, была закреплена обязанность административных органов предварительно разъяснять будущему заявителю, какие свидетельства и документы он должен представить и каким образом можно ускорить административную процедуру (§ 25), введена «фикция разрешения» (§ 42а), легализован институт процедур «единого учреждения» (раздел 1а). С другой стороны, были внедрены новеллы, связанные с совершенствованием внутренних административных процедур, в том числе – распространение на процедуры с «единым учреждением» правил ЗАП ФРГ по электронным процедурам¹⁸.

Конечно, вышеперечисленные изменения, несмотря на свою многочисленность и важность, носят в целом локальный характер. В более общем плане перспективы совершенствования законодательства об административных процедурах с очевидностью проистекают из особенностей закрепленных в них моделей. Так, законы австро-германской модели, ориентированные на

регулирование сравнительно узких групп процедур, критикуются за свою неполноту. В числе возможных направлений «экспансии» предлагается внедрить или детализировать правовое регулирование административных договоров¹⁹, нормотворческих и внутриорганизационных процедур, частно-правовых форм деятельности публичной администрации²⁰, предварительных процедур (вроде оценки регулирующего воздействия), последующих процедур (контроль за исполнением принятых решений, мониторинг решений и т. п.)²¹, согласительных процедур²², расширение возможностей граждан на участие в принятии сложных административных решений²³. Важными «драйверами роста», помимо оттачиваемой судебной практики, признается интернационализация; среди европейских административистов активно дискутируется идея общеевропейского закона об административных процедурах²⁴.

Все указанные дискуссии представляют известную ценность для российского административного права. Разработка будущего российского закона об административных процедурах должна строиться с учетом накопленного лучшего зарубежного опыта²⁵, здесь необходима серьезная аналитическая работа специалистов в теории публичного права с законодателями и правоприменителями. Однако уже сейчас можно сделать следующий вывод: чрезмерное сужение предмета российского процедурного законодательства чревато снижением его эффективности.

¹ См.: Шмидт-Ассманн Э. Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М.: Инфотропик Медиа, 2017. С. 346–348.

² См.: Dragos D. Administrative Procedure // Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance / A. Farazmand (ed.). Switzerland, 2016. P. 5.

³ Как отмечает Й. Денпе, «задача Закона об административной процедуре состоит в том, чтобы постараться не в суде, а уже в ходе административной процедуры восстановить пошатнувшееся равновесие между государственными органами и отдельными гражданами и обеспечить тем самым справедливое уравнивание частных и общественных интересов» (Денпе Й. О регулировании деятельности административных органов в ФРГ // Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования: материалы Междунар. симпозиума, 29–30 сентября 2007 г. – Ташкент: KONSAUDITINFORM-NASHR, 2008. С. 134).

⁴ Шмидт-Ассманн Э. Указ. соч. С. 353–354.

⁵ «There is a consensus in legal literature that codification clarified the legal regime, extended the realm of legal certainty, and thus improved the status of individuals in their relationship with the administration» (Tanquerel T.

Chapter 19. Switzerland // Codification of Administrative Procedure / J.-B. Auby (ed.). Bruylant, 2014. P. 317).

⁶ «Nobody in Poland can imagine the return to the legal state before codification. One should agree with an opinion that the country having the codified administrative procedure will never decide to return, because of some reasons, to the old system of partial arrangements the so called “procedural freedom” of public administration» (Langrod G. Genese et lignes directrices de la reforme de la procedure administrative non contentieuse en Pologne // Revue Internationale des Sciences Administratives. 1960. № 4. P. 399; Цит. по: Kmiecik Z. Chapter 16. Poland // Codification of Administrative Procedure. P. 284).

⁷ См.: Сборник законов об административных процедурах. М., 2016. С. 265.

⁸ См.: Пилвинг И. Административное производство в правовой системе Эстонской Республики: сущность, структура, цели // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан: материалы Междунар. конф. на тему «Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны» (18 марта 2010 г.) / отв. ред. Л. Б. Хван. Ташкент, 2011. С. 139.

⁹ См.: Руководство по административному производству / А. Аэзмаа, Э. Лопман, Н. Паррэтст [и др.]. Тарту: Изд-во Тартуского ун-та, 2004. С. 29.

¹⁰ Там же. С. 28.

¹¹ См., например: Аврутин Ю. Е. Бытие административного права в социокультурном и аксиологическом измерении (перечитывая проф. В. Д. Сорокина) // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 16.

¹² Обзор позиций см., например: Punder H. German Administrative Procedure in a Comparative Perspective – Observations on the Path to a Transnational «Ius Commune Proceduralis» in Administrative Law // Jean Monnet Working Paper. 2013. 26/13. P. 22–23.

¹³ Порохов Е. Административный акт как юридический факт, форма правоприменения и способ индивидуально-правового регулирования // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. М.: Инфотропик Медиа, 2016. С. 412.

¹⁴ См.: Tanquerel T. Op. cit. P. 308–309.

¹⁵ Денпе Й. Некоторые вопросы в связи с реформой административного права в странах СНГ // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан. С. 16.

¹⁶ Подробнее по данному вопросу см.: Давыдов К. В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт: монография / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Новосибирск: Академиздат, 2020. С. 333 и далее.

¹⁷ Административный кодекс Болгарии 2006 года. URL: <http://bulgaria.ru/Admkodeks.html> (дата обращения: 02.05.2019).

¹⁸ Подробнее обзор указанных поправок см.: Гриценко Е. В. Административные процедуры организации оказания услуг в странах Европейского Союза: проблемы имплементации Директивы об услугах в национальном праве (на примере Германии) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2009. № 3. С. 143–145.

¹⁹ См.: Зоммерманн К.-П. Принципы административного права // Дайджест публичного права. 2016. № 1. С. 58.

²⁰ См.: *Punder H.* Op. cit. P. 5.

²¹ См.: *Schneider J-P.* The Development of German APA's Standart Procedure : Towards a Comprehensive Procedural Concept // Transforming Administrative Procedure / Edited by Javier Barnes, Global Law Press – Editorial Derecho Global, Seville, Spain, 2008. P. 185.

²² См.: *Koprić I.* Administrative Technology and General Administrative Procedure : Challenges and Changes in South-Eastern Europe // Hrvatska i komparativna javna uprava. 2010. № 11. P. 447.

²³ См.: *Gonzales J. A.* The Evolution of Administrative Procedure Theory in «New Governance» Key Point // Review of European Administrative Law. 2013. Vol. 6. NR. 1. P. 89 etseqq.

²⁴ ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. – ReNEUAL, 2014 (version for online publication). URL: http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (дата обращения: 20.06.2019).

²⁵ См.: *Давыдов К. В.* Указ. соч.

*Новосибирский государственный университет
экономики и управления*

*Давыдов К. В., кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного, финансового и корпоративного права*

e-mail: davkon@yandex.ru

Novosibirsk State University of Economics and Management

Davydov K. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative, Financial and Corporate Law Department

e-mail: davkon@yandex.ru

УДК 342.9

Алессандро Ченерелли

Университет региона Кампания имени Луиджи Ванвителли (Италия)

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

В данной статье рассматривается вопрос законодательного регулирования административных процедур. Исследуя сравнительно-правовую панораму, можно заметить, что во многих странах правила о деятельности публичной администрации первоначально были созданы судами, в то время как парламенты вмешались уже на следующей стадии, выкристаллизовывая институты судебного происхождения в общие законы об административных процедурах. На основе данных тезисов статья освещает некоторые из главных проблем и пути их решения в свете сравнительного правоведения.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административные процедуры, административное право, судебная практика, принцип законности, сравнительное правоведение.

LEGISLATIVE REGULATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES: A COMPARATIVE LAW RESEARCH

This article addresses the issue of legislative regulation of administrative procedures. Perusing the comparative panorama, it is possible to note that, in many countries, the rules on the activity of public administration were initially forged by courts, while parliaments intervened only at a later stage, crystallizing the institutes of judicial origin in general statutes on administrative procedure. Based on these premises, the article illustrates some of main problems and their solutions in the light of comparative law.

K e y w o r d s: administrative procedures, administrative law, judicial practice, rule of law, comparative law.

1. Роль судебной практики и законодательства

Сравнительно-правовые исследования давно показали, что в административном законодательстве разных стран существует одна тенденция. Речь идет о тенденции издавать общие законы, регулирующие административную деятельность. Такое регулирование реализуется посредством установления правил об административных процедурах.

Эта цель была достигнута не сразу и не повсюду. Почти всегда дорога была извилиста и полна препятствий. Часто путь замедляли возражения и критика. Тем не менее многие страны достигли, наконец, назначенной цели, и сегодня административные процедуры в них регулируются корпусом общих правовых норм, установленных актами законодательного уровня.

Разумеется, конкретно избранные пути регулирования сильно различаются между собой¹.

Большинство стран приняло общие законы, которые устанавливают только некоторые,

общие для всех административных процедур правила касательно права граждан на участие в административном производстве, способа осуществления дискреционных полномочий, обязанности мотивировать принятое решение и недействительности (дефектности) актов органов исполнительной власти. Это означает, что административные процедуры имеют двойной уровень правового регулирования: нормы общего закона, которые являются общими для всех административных процедур, и нормы отраслевых законов, которые применяются специальным образом к отдельным категориям административных процедур.

Что касается их происхождения, часто эти общие законы основываются на принципах и нормах, созданных судебной практикой². Суды сыграли главную роль в развитии административного права, и это произошло не только в странах общего права, что вполне очевидно, но и в странах континентального (романо-германского) права. И здесь тоже именно судебная практика часто первоначально создавала основные процедурные правила, исходя из немногих

отраслевых законов и используя методы юридического толкования. Несколько позднее эти правила были кодифицированы законодателями. Вероятно, наиболее значимый случай представлен Францией, которая считается наиболее ярким примером континентальной системы права. Именно в этой стране судебная практика стала столь влиятельной, что затруднила административную кодификацию, которая долгое время не считалась необходимой³.

И всё же, как мы покажем чуть позже, судебное правотворчество имеет много ограничений. И, в конце концов, даже Франция «уступила» и в 2015 г. приняла Кодекс взаимоотношений между обществом и публичной администрацией, основанный преимущественным образом на правилах, разработанных ранее административными судами, а также на унификации отраслевых законов, изданных за это время⁴.

Тем не менее существуют еще правовые системы, которые лишены общего законодательства об административных процедурах. Среди наиболее известных примеров Великобритания и Европейский союз. Касательно последнего необходимо вспомнить, что никакого результата до сих пор не принесли проекты кодекса, который урегулировал бы общим образом административные процедуры европейских институтов⁵.

В России также идет обсуждение необходимости принятия общего закона об административных процедурах. Мы не стремимся принимать участие в этом обсуждении и отсылаем к трудам российских ученых, в частности, к работам Ю. Н. Старилова и К. В. Давыдова, которые благодаря их высокой научной ценности приобрели международную значимость⁶.

Ограничимся рассмотрением данного вопроса исключительно в сфере сравнительного правоведения. В данном вопросе имеются два аргумента, которые наиболее часто используются против принятия общего законодательного регулирования об административных процедурах⁷.

В первую очередь идея общего закона об административных процедурах подвергается критике потому, что такой закон может стать крайне негибким инструментом. Отмечают, что существует много типов административных процедур и что они чрезвычайно различны между собой. Один общий закон не сможет учесть всех особенностей различных типологий административных процедур. Если требуется создать общие нормы об административной деятельности, то их создание может быть оставлено судебной практике, которая является более гибким средством, чем общий закон. Иными словами, общий закон не является необходимым, достаточно довериться судебной практике.

По этому поводу легко возразить: общий закон не означает автоматически отсутствия гибкости применения. Как было сказано, одним таким законом можно ограничиться для установления только некоторых норм, общих для всех типов административных процедур, оставив более конкретное регулирование каждой типологии отраслевому законодательству.

Можно легко оспорить также мнение, согласно которому судебная практика сама в состоянии разработать правила административной деятельности. Существует множество вопросов, которыми суды обычно не занимаются и по которым не существует никакой судебной практики. Кроме того, не всегда судам удается добраться до единичных ситуаций, но часто они имеют различные точки зрения. Прежде всего, нельзя игнорировать то, что судебная практика основывается на толковании принципов и существующих норм. Несмотря на то что суды часто пользуются широкой дискреционностью при таком толковании, они всегда сталкиваются и с ограничениями.

К примеру, в Италии общий закон об административных процедурах был издан в 1990 г. именно для того, чтобы устранить лакуны, которые судебная практика не смогла восполнить сама. Неслучайно, как мы уже сказали, даже во Франции, где очень важна была роль судебной практики, в конце концов, был сделан выбор в пользу кодификации правил административной деятельности.

Другой аргумент, часто используемый против принятия общего закона об административных процедурах, основывается на идее, что такой закон не является ни необходимым, ни целесообразным потому, что органы исполнительной власти сами в состоянии саморегулироваться. Иными словами, считается, что регулирование административной деятельности должно быть доверено нормативным актам, изданным органами исполнительной власти. Здесь можно возразить тем, что общее регулирование административных процедур имеет цель не только упорядочить правила об административной деятельности, но и защитить права граждан от возможного неправильного осуществления административных полномочий. Вот поэтому необходим закон.

Однако, чтобы надлежащим образом ответить на данный довод, необходимо посвятить несколько слов принципу законности в административном праве.

2. Три концепции принципа законности

Принцип законности является типичным для континентальной юридической традиции. В ан-

глосаксонской юридической традиции существует частично иное понятие, так называемое *rule of law* – буквально «господство права»⁸. Принцип *rule of law* выражает не только верховенство закона, но и идею о существовании юридических норм, независимых от воли законодателя и направленных на защиту прав граждан и регулирование осуществления полномочий государственных органов⁹.

Обратив взгляд на континентальную юридическую традицию и сфокусировав внимание на административном праве, принцип законности предусматривает, чтобы всякое полномочие основывалось на предшествующем законе, предоставляющем это самое полномочие органу исполнительной власти. Его первой целью было гарантировать, чтобы деятельность органов исполнительной власти соответствовала воле граждан, выраженной посредством закона, т. е. посредством акта представителей этих граждан в Парламенте. К данной цели впоследствии добавилась и другая – воспрепятствовать всякого рода произволу органов исполнительной власти. Регулируя деятельность органов исполнительной власти, закон не только препятствует произвольному осуществлению их полномочий, но и делает возможным контроль за таким осуществлением полномочий в суде¹⁰.

Тем не менее необходимо уточнить, что принцип законности можно трактовать различными способами¹¹.

Первоначально этот принцип понимался в крайне ограниченном смысле, т. е. просто как верховенство закона. Это означало, что органы исполнительной власти не могли действовать в противоречии с законом. Однако такие органы считались полностью свободными в тех сферах, где не существовало никакого закона.

Впоследствии принцип законности стал пониматься в ограниченном смысле. При данной концепции исходили из того, что органы исполнительной власти не только не могли действовать в противоречии с законом, но также их деятельность должна быть предусмотрена законом. Иными словами, закон не только предел административных полномочий, но также и их источник.

И, наконец, принцип законности стал пониматься в полном смысле. Уже недостаточно, чтобы деятельность органов исполнительной власти в целом предусматривалась законом, но необходимо, чтобы закон детально устанавливал и способы осуществления такой деятельности. Это означает, что закон должен определять, какие существуют процедуры для принятия административных решений, какие органы компетентны принимать такие решения и каковы их возможное содержание

и правовые последствия. И, прежде всего, закон должен устанавливать ту специальную публичную цель, которую каждое административное полномочие должно достигать.

Нужно уточнить, что принцип законности редко когда предусмотрен в явно выраженной форме в современных конституциях. Такой принцип является столь основополагающим, что считается почти очевидным. Поэтому обычно предусматриваются только отдельные аспекты принципа законности, как, например, верховенство закона.

Тем не менее на основании толкования конституционных положений можно утверждать, что принцип законности в целом признан современными конституциями.

Во-первых, такое заключение проистекает из конституционных положений, предусматривающих принцип разделения властей. На основе этого принципа исполнительная власть наделена задачей исполнять законы. Это значит, что исполнительная власть не свободна в самостоятельном определении целей своей деятельности, а должна добиваться осуществления целей, установленных законами, с помощью предусмотренных ими способов. Такими способами являются административные полномочия, которые вследствие этого всегда должны считаться ограниченными с точки зрения цели. Верно то, что исполнительная власть иногда осуществляет также и политические полномочия, которые свободны с точки зрения целей. Однако верным является и то, что такие полномочия, имеющие точно определенный характер и предоставленные конституционными положениями единичным высшим органам исполнительной власти, не имеют ничего общего с административными полномочиями и не должны быть перепутаны с последними.

Во-вторых, наличие принципа законности следует из системного толкования конституционных положений о судебной защите и судебной власти. Почти всегда современные конституции гарантируют гражданам судебную защиту их прав и свобод и возможность оспаривать в суде акты органов исполнительной власти. Кроме того, почти всегда современные конституции предусматривают, что суды подчиняются только закону и что в случаях несоответствия актов исполнительной власти законам суды должны принимать решения в соответствии с законами.

Если бы административные полномочия не были урегулированы законом, абсурдным образом суды не имели бы никаких критериев для оценки законности актов органов исполнительной власти и поэтому не могли бы разрешать заявления граждан об их оспаривании. Это

значит, что судебная защита граждан обязательно предполагает принцип законности. Для того чтобы судебная защита была эффективной, принцип законности должен пониматься в полном смысле. В противном случае, если бы закон предусматривал административное полномочие в общих чертах, без установления способов и возможных последствий его осуществления, фактически граждане были бы лишены защиты, поскольку никакой действенный контроль за актами органов исполнительной власти не был бы возможен в суде.

3. Что понимается под «законностью»?

Здесь необходимо уточнение, что понимается под термином «законность». Для этого необходимо задать вопрос, требует ли принцип законности, чтобы деятельность органов исполнительной власти регулировалась законами, принятыми Парламентом, или же данный принцип может быть удовлетворен также и нормативными актами, изданными самими органами исполнительной власти и не имеющими ранга закона.

На основании того, что мы до сих пор сказали, является очевидным, что это последнее регулирование должно считаться недопустимым. Органы исполнительной власти не имеют административных полномочий первоначального характера, а только полномочия производного характера, предоставленные им законами. Это следует из правовой природы данных органов, которые, как мы уже сказали, имеют своей задачей исполнение законов. Органы исполнительной власти не могут предоставлять административные полномочия сами себе и не могут устанавливать самостоятельно способы осуществления этих полномочий. Иными словами, принцип законности вступает в противоречие с идеей о том, что деятельность органов исполнительной власти может быть урегулирована подзаконными нормативными актами в отсутствие какого-либо закона.

Разумеется, это не значит, что деятельность органов исполнительной власти должна быть целиком урегулирована только законом и что подзаконные нормативные акты совершенно исключены из данной сферы. Тем не менее органы, компетентные осуществлять определенное административное полномочие, основные процедурные правила для его осуществления и возможные содержание и правовые последствия административного решения, должны быть предусмотрены законом. И уже после того, как эти основные гарантии для граждан установлены законом, законодательные положения могут быть дополнены подзаконными нормативными актами.

Еще одно уточнение необходимо сделать в отношении французского случая. Во Франции Правительство может издавать нормативные акты, называемые «регламенты», по всем вопросам, которые не относятся к исключительной компетенции Парламента. Это возможно потому, что Конституция Франции 1958 г., действующая в настоящее время, непосредственно в ст. 34 и 37 предусматривает такое распределение нормотворческой компетенции между Правительством и Парламентом. В большинстве стран правительство может издавать нормативные акты во исполнение законов. А во Франции существует что-то большее, т. е. явное распределение нормотворческой компетенции между Парламентом и Правительством. По мнению некоторых ученых, Конституция 1958 г., возможно, произвела ослабление принципа законности во французской правовой системе¹². Но нужно принимать во внимание, что конституционному тексту было дано толкование, которое расширило компетенцию Парламента. Такое толкование последовало также в отношении регулирования административной деятельности, когда такая деятельность затрагивает конституционные права и свободы граждан, которые могут быть урегулированы только законом (право на информацию, право быть заслушанным, право обратиться в суд и пр.). На этом основании перед кодификацией 2015 г. Франция приняла отраслевые законы, о которых мы ранее говорили¹³.

4. Какая административная деятельность должна регулироваться законом?

Нужно разрешить еще один, последний вопрос: применяется ли принцип законности ко всей деятельности органов исполнительной власти или же существуют сферы, исключенные из действия такого принципа?

Во многих странах правила об административных процедурах первоначально были созданы в отношении только деятельности органов исполнительной власти, направленной на принятие административных решений неблагоприятного характера для лиц, которым они адресованы. Говоря точнее, речь шла о случаях назначения административных санкций, применения дисциплинарных мер и изъятия имущества для государственных нужд (это последнее во многих странах реализуется в административной форме).

И, наоборот, считалось, что точные процедурные правила не являлись необходимыми для административной деятельности по выдаче лицензий и разрешений или принятию иного решения, благоприятного для адресата.

От этого традиционного понимания скоро пришлось отказаться¹⁴.

Разграничение видов административной деятельности, направленной на принятие решений, неблагоприятных для адресатов, и видов деятельности, направленной на принятие благоприятных решения для адресатов, является простым в теории, но крайне затруднительно на практике. К примеру, когда производство по выдаче разрешения заканчивается отказом в выдаче такого разрешения, это последнее, безусловно, является неблагоприятным решением для заявителя.

Другой пример можно привести из сферы государственных контрактов, заключаемых после проведения процедуры, которая, без сомнения, носит административный характер и принимает форму конкурса среди потенциальных поставщиков и подрядчиков. Очевидно, что решение, принятое государственным заказчиком по результатам конкурсной процедуры, имеет благоприятный характер для победителя конкурса, но неблагоприятный для других участников.

Однако самая сильная критика традиционно-го понимания исходит от наиболее современного взгляда на административную деятельность. Она не касается только двух сторон, т. е. органа исполнительной власти и прямого адресата его решения, но часто затрагивает также и третьих лиц, чьи интересы являются значимыми для правовой системы. Возвращаясь к примеру о разрешительном производстве, предоставление разрешения на строительство завода – это наверняка благоприятное решение для прямого получателя, т. е. для заявителя, но оно может быть неблагоприятным для третьих лиц, т. е. для жителей той зоны, где будут вынуждены дышать загрязненным из-за завода воздухом.

На основании этих размышлений процедурные правила были постепенно распространены за пределы сферы административной деятельности, направленной на принятие неблагоприятных решений. Это расширение затронуло прежде всего право на участие в административном производстве, право на доступ к административным документам и обязанность мотивировать административное решение. Одним из наиболее показательных случаев является пример Италии. Здесь уже упомянутый закон 1990 г. об административных процедурах установил правила, идентичные для всех видов деятельности органов исполнительной власти, независимо от благоприятного или неблагоприятного характера решения, на которое такая деятельность направлена, сделав

исключение только для процедур по принятию административных актов нормативного и общего характера¹⁵.

¹ См.: *Штамина М. А.* Пути развития законодательства об административных процедурах // Современные проблемы административного права, процесса и процедур : российский и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Россия, г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова. Новосибирск : Изд-во Сибир. ун-та потребит. кооперации, 2018. С. 20–22.

² См.: *De Falco V.* Administrative Action and Procedures in Comparative Law. The Hague : Eleven International Publishing, 2018. P. 12.

³ См.: *Ibid.* P. 32.

⁴ См.: *Auby J.-B., Cluzel-Metayer L., Xenou L.* Administrative Law in France // Comparative Administrative Law. Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States / ed. by R. Seerden. Cambridge : Intersentia, 2018. P. 12–13.

⁵ См.: *Craig P.* EU Administrative Law. Oxford : Oxford University Press, 2018. P. 276–277.

⁶ Среди последних работ этих двух авторов по теме административных процедур см.: *Стариков Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. № 4 (39). С. 8–27 ; *Давыдов К. В.* К вопросу о понятии и сущности административной процедуры // Вестник Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2019. № 6. С. 110–116. Кроме того, для ознакомления с замечательным исследованием в сфере сравнительного правоведения на тему административных процедур см.: *Давыдов К. В.* Административные процедуры : российский и зарубежный опыт. Новосибирск : Академиздат, 2020.

⁷ См.: *Cassese S.* La disciplina legislativa del procedimento amministrativo. Un'analisi comparata // II Foro Italiano. 1993. Vol. 116. № 1. P. 29–30.

⁸ Подробнее см.: *Zolo D.* The Rule of Law : a Critical Reappraisal // The Rule of Law History, Theory and Criticism / ed. by P. Costa, D. Zolo. Dordrecht : Springer, 2007. P. 7–10.

⁹ Классическое объяснение принципа *rule of law* можно найти в работах британского конституционалиста А. В. Дайси (1835–1922). По мнению Дайси, *rule of law* имеет три значения. Прежде всего, оно означает отсутствие правительственного произвола. Второе значение принципа – равенство всех перед законом и судами. Третье значение принципа состоит в основных правах и свободах граждан, гарантированных общим правом. См.: *Dicey A. V.* Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London : Macmillan, 1889. P. 175–176.

¹⁰ См.: *Ricci J.-C.* Droit administratif general. Paris : Hachette, 2013. P. 16.

¹¹ Данный аспект тщательно исследован итальянскими учеными. Для классического рассмотрения вопроса см.: *Guastini V. R.* Legalità (principio di) //

Digesto delle discipline pubblicistiche. Vol. IX. Torino : UTET, 1994. P. 84–97.

¹² См., например: *Burdeau G. Les libertés publiques*. Paris : LGDJ, 1961. P. 104.

¹³ См.: *Petit J., Frier P.-L. Droit administratif*. Paris : LGDJ, 2020. P. 102.

Университет региона Кампания имени Луиджи Ванвителли (Италия)

Ченерелли Алессандро, кандидат юридических наук, доцент (Миланский государственный университет), научный сотрудник Университета региона Кампания имени Луиджи Ванвителли

e-mail: alessandro.cenerelli@yandex.com

¹⁴ См.: *Napolitano G. Diritto amministrativo comparato*. Milano : Giuffrè, 2007. P. 112.

¹⁵ Подробнее см.: *Ченерелли А. Административные процедуры в итальянском праве // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА)*. 2019. № 6 (58). С. 165–172.

University of Campania named after Luigi Vanvitelli (Italy)

Cenerelli Alessandro, PhD in Law, Adjunct Professor (University of Milan), Research Fellow at the University of Campania named after Luigi Vanvitelli

e-mail: alessandro.cenerelli@yandex.com

Трибуна молодого ученого

УДК 342.9

Д. В. Леонов

МИРЭА – Российский технологический университет

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ Внесудебного обжалования актов органов государственного управления

В статье выделяются и рассматриваются некоторые практические проблемы, связанные с защитой прав граждан в их взаимоотношениях с органами государственного управления. Автор делает особый акцент на необходимости предоставления гражданам возможности лично участвовать в рассмотрении жалоб.

К л ю ч е в ы е с л о в а: внесудебное обжалование, правовой акт, орган государственного управления, гражданин.

THE SOME ISSUES OF EXTRAJUDICIAL APPEAL OF THE ADMINISTRATIVE ACTS

The article is dedicated to the consideration of some issues which are connected to protection of citizen's right in their relationship with administrative bodies. The author puts special emphasis on the need to provide citizens the opportunity to personally participate in the consideration of complaints.

К e y w o r d s: extrajudicial appeal, legal act, administrative body, citizen.

Внесудебное обжалование может служить действенным способом защиты прав граждан и организаций при условии создания достаточных условий для этого. Граждане, оспаривая правовой акт во внесудебном порядке, освобождены от уплаты государственной пошлины и иных расходов, связанных с подачей административного иска. Активное использование внесудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов государственного управления субъектами административных правоотношений как способа защиты прав может значительно снизить нагрузку на судебную систему.

В то же время эффективная реализация возможностей внесудебного обжалования в настоящее время осложняется рядом проблем практического характера, существование которых не оказывает позитивного влияния на обеспечение законности путем внесудебного обжалования правовых актов администрации. Более того, действующее законодательство о внесудебном обжаловании страдает от наличия правовых пробелов по некоторым значимым для правильного рассмотрения жалоб вопросам (представительство в досудебном обжаловании, требования к материалам, прилагаемым к жалобе, порядок выездного рассмотрения жалоб и др.).

Исходя из приведенных выше соображений представляется целесообразным анализ некото-

рых вопросов процедуры внесудебного обжалования правовых актов органов государственного управления. В настоящей статье рассматриваются следующие вопросы:

1) присутствие лица, оспаривающего правовой акт органа государственного управления, при рассмотрении жалобы;

2) представительство во внесудебном обжаловании правовых актов органов государственного управления;

3) материалы, прилагаемые к письменной жалобе;

4) порядок рассмотрения жалоб и направления ответа на них;

5) порядок выездного рассмотрения жалоб граждан.

1. Присутствие лица, оспаривающего правовой акт органа государственного управления, при рассмотрении жалобы.

Возможность донести свои доводы по жалобе непосредственно до должностного лица, рассматривающего жалобу, может служить действенным средством для защиты субъективных прав. Вполне возможно, что некоторые доводы, содержащиеся в письменной жалобе, нуждаются в дополнительном пояснении их содержания. Этим обстоятельством обусловлена необходимость предоставления гражданину возможности присутствовать и быть заслушанным при рассмотрении жалобы.

Лица, направляющие жалобы, не всегда имеют возможность присутствовать на их рассмотрении. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» государственный орган или должностное лицо в случае необходимости обеспечивают рассмотрение жалоб с участием гражданина. Как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 17 ноября 2009 г. № 1495-О-О¹, положения п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» сами по себе не исключают личное участие гражданина в рассмотрении обращения.

Но вопрос об участии лица, направившего жалобу, в ее рассмотрении решается на основании дискреции государственного органа или должностного лица, что позволяет отказать гражданину в рассмотрении жалобы в его присутствии. В этом случае лица, обратившиеся с жалобой, не могут давать пояснения по существу доводов, изложенных в жалобе, а также предоставлять дополнительные документы при рассмотрении жалобы.

В связи этим было бы разумным установить обязанность государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц обеспечить присутствие при рассмотрении жалоб граждан (их представителей, представителей организаций) по требованию, изложенному в жалобе. В то же время рассмотрение жалоб с обязательным участием лиц, направляющих жалобы, видится нецелесообразным с точки зрения обеспечения оперативности и соблюдения сроков рассмотрения жалоб, поскольку требует извещений лиц, направивших жалобы. Но в интересах обеспечения гарантий защиты прав граждан и организаций во внесудебном обжаловании следует предоставить лицам, обратившимся с жалобой, возможность присутствия при ее рассмотрении, если в жалобе будет заявлено соответствующее требование. В обоснование этой позиции можно сослаться на зарубежный опыт правового регулирования по данному вопросу. Так, в соответствии с § 71 Закона Федеративной Республики Германии об административных судах, если принятие административного акта повлекло обременение, то заинтересованное лицо должно быть заслушано в ходе досудебного рассмотрения жалобы².

2. Представительство во внесудебном обжаловании правовых актов органов государственного управления. Многие граждане и организации могут испытывать значительные затруднения при личном участии во внесудебном обжаловании. Законодателем был оставлен без

внимания вопрос о представительстве во внесудебном обжаловании – в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не содержатся даже упоминания таких слов, как «представитель» или «представительство». Таким образом, внесудебному обжалованию в России практически неизвестен институт представительства, что означает наличие правового пробела в данной сфере.

Думается, что права, закрепленные за гражданами во внесудебном обжаловании, должны распространяться и на их представителей, а также представителей юридических лиц. В связи с этим необходимо установить право граждан и организаций обращаться в государственные органы, органы местного самоуправления, к должностным лицам, совершать иные действия, связанные с рассмотрением жалобы, через представителя, а также установить требования к представителю, его полномочия и порядок подтверждения его полномочий.

Одним из возможных путей скорейшего решения данного вопроса может стать установление возможности применения к порядку рассмотрения жалоб положений о представительстве, закрепленных в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, при условии, если данные положения не будут вступать в конфликт с нормами Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Но при этом стоит учитывать, что установление дополнительных требований к представителю (например, наличие высшего юридического образования) будет создавать дополнительные трудности материального характера при реализации гражданами права на пользование услугами представителя. Поэтому указанное выше требование будет создавать препятствия для эффективной защиты прав и свобод граждан посредством внесудебного обжалования правовых актов государственного управления.

3. Материалы, прилагаемые к письменной жалобе. Правовое регулирование требований к письменной жалобе содержит существенный пробел. В соответствии с ч. 2 ст. 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в случае необходимости в подтверждение доводов, приведенных в жалобе, гражданин прилагает документы и материалы либо их копии. При этом определение понятия «материалы» или примерный их перечень, требования к данным материалам законодателем не установлены. Не ясно, относятся ли к материалам, которые могут быть приложены к жалобе, только документы или же могут быть приложены какие-либо другие предметы.

Более того, не установлены случаи, когда приложение к жалобе материалов необходимо и есть ли необходимость их предоставления вообще. Данное обстоятельство привело к тому, что на практике возникали случаи необоснованного отказа должностных лиц в рассмотрении жалобы по мотивам отсутствия приложенных материалов. Данные решения должностных лиц признавались судами не соответствующими закону. Примером этому являются апелляционное определение Верховного Суда Республики Татарстан от 21 сентября 2015 г. по делу № 33-13806/2015³, постановление суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 21 июля 2015 г. по делу № 4-а-353/2015⁴.

Для преодоления правовой неопределенности по вопросу о материалах, прилагаемых к жалобе, законодателю следует определить понятие «материалы» и установить требования, которым данные материалы должны соответствовать. Поскольку государственный орган или должностное лицо, рассматривающие жалобу, вправе самостоятельно запросить необходимые документы и материалы, стоит прямо предусмотреть в законе право, а не обязанность граждан прилагать к жалобам какие-либо материалы.

Отметим, что в субъектах Российской Федерации предпринимались отдельные попытки осуществления законодательной регламентации направления материалов. Так, в ст. 10 Закона Республики Саха (Якутия) «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Саха (Якутия)»⁵ установлено понятие «доказательства» применительно к рассмотрению обращений.

4. Рассмотрение жалоб и направление ответа на них. Объективное и всестороннее рассмотрение жалобы является необходимым условием для принятия обоснованного решения по ней, а также для восстановления законности в государственном управлении.

Порядок рассмотрения жалоб, установленный положениями ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», не может в полной мере обеспечить объективное рассмотрение жалоб.

Так, орган или должностное лицо, рассматривающие жалобу, могут запросить какие-либо документы и материалы только у государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Возможность направления лицу, жалоба которого рассматривается, запроса о добровольном предоставлении им документов и материалов, необходимых для рассмотрения жалоб, законом не предусмотрена. Закрепление такой возможности обеспечило бы более эффективную защиту прав и законных интересов лиц, направляющих жалобу, поскольку данные лица в

силу различных причин могут не всегда своевременно представлять материалы, содержание которых имеет значение для рассмотрения жалобы.

Стоит отметить, что Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не предусмотрено составление документа (акта, протокола и т. д.), фиксирующего ход рассмотрения органом или должностным лицом жалобы. Составление данного документа необходимо (при условии личного участия гражданина) для закрепления доводов, которые гражданин приводит по существу рассматриваемой жалобы, а также пояснений по этим доводам.

В связи этим необходимо закрепить в законе форму, порядок составления и содержания документа, фиксирующего ход рассмотрения жалобы. Содержание данного документа может раскрыть некоторые обстоятельства рассмотренного вопроса, если гражданин впоследствии будет оспаривать решение или действие (бездействие) в судебном порядке. Этот документ может быть полезен для установления обстоятельств, имеющих значение для производства по делам об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых предусмотрена в соответствии со ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан»).

Завершающим процедуру внесудебного обжалования действием является направление ответа на жалобу. Хотя законодателем и установлена обязанность государственного органа (должностного лица) дать письменный ответ на жалобу, не совсем понятно, каким образом необходимо направлять ответ на коллективные жалобы. Как отмечалось в литературе, ранее сложилась практика, согласно которой письменный ответ направляется одному из подписантов с просьбой довести ответ до сведения остальных подписантов⁶.

Примечательно, что направление письменного ответа на коллективную жалобу одному из лиц, подписавших ее (или первому из списка указанных лиц), получило легальное закрепление в некоторых законах субъектов Российской Федерации. В частности, данный порядок направления ответов закреплен в ст. 5 Закона Республики Ингушетия «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Республике Ингушетия»⁷, ст. 5 Закона Калининградской области «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Калининградской области»⁸.

Несмотря на это лицо, получившее ответ на коллективную жалобу, не обязано передавать

содержание ответа другим лицам. В связи с этим было бы целесообразным прямо установить в законе обязанность государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица направлять письменный ответ каждому из граждан, чьи данные, почтовый адрес и личная подпись содержатся в письменной жалобе, если ими были выполнены требования, предъявляемые законом. При этом отсутствие явно выраженного изъяснения каждым из лиц, подписавших жалобу, желания получить копию ответа не должно являться предлогом для пренебрежения государственными органами и должностными лицами своей обязанностью направить ответ всем подписантам жалобы, поскольку эта обязанность установлена положениями федерального закона.

Наконец, на государственный орган, рассматривающий жалобу, возложена обязанность по применению мер по восстановлению и защите прав и законных интересов гражданина. Но не всегда полномочия органа или должностного лица достаточны для выполнения данной обязанности. Поэтому было бы разумным предусмотреть в законе обязанность об уведомлении органов государственной власти или должностных лиц, которые могут в соответствии со своей компетенцией, установленной законом, принять необходимые меры, направленные на защиту (восстановление) прав и законных интересов граждан.

5. Порядок выездного рассмотрения жалоб граждан. Одной из особенностей внесудебного обжалования является возможность выездного рассмотрения жалоб, предусмотренная ч. 2 ст. 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Законом не урегулирован порядок осуществления выездов для рассмотрения жалоб.

Трудно не согласиться с предложениями о необходимости установления порядка уведомления лица, направившего жалобу, о дате и времени проведения ее выездного рассмотрения, приглашения специалистов, составления документа, где должен быть зафиксирован ход рассмотрения, и т. д.⁹

В решении рассматриваемой проблемы может быть полезен опыт субъектов Российской Федерации в законодательной регламентации выездного рассмотрения жалоб. Так, ст. 6.1 Закона Архангельской области от 15 марта 2012 г. № 436-29-ОЗ (ред. от 02.07.2018) «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Архангельской области»¹⁰ установлена особая форма рассмотрения жалоб – выездной прием, который проводится либо в ходе рабочих поездок должностных лиц Архангельской области, либо в ходе работы

выездной приемной, регламент работы которой утверждается губернатором Архангельской области. Представляется, что опыт законодательного регулирования выездного рассмотрения жалоб в Архангельской области может быть использован для совершенствования как федерального, так и регионального законодательства в области внесудебного обжалования. Особую важность вопрос четкой регламентации выездного рассмотрения жалоб граждан имеет для субъектов Российской Федерации, на территории которых находятся труднодоступные местности.

Рассмотренными в настоящей статье проблемами не исчерпываются все существующие недостатки общего порядка внесудебного обжалования правовых актов органов государственного управления.

В то же время, как представляется, решение таких вопросов, как безусловное предоставление гражданам права участвовать в рассмотрении их жалоб, установление требований к материалам, прилагаемым к жалобе, а также общих правил представительства во внесудебном обжаловании, значительно расширит гарантии защиты прав граждан и приблизит внесудебное обжалование к тому, чтобы оно стало действенным средством защиты прав в административно-правовых отношениях.

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Балакишеева Валерия Ибрагимовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 5, 10, 11 и 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также статей 256 и 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 17 ноября 2009 г. № 1495-О-О. URL: <http://base.garant.ru/1793890/#friends> (дата обращения: 01.03.2018).

² Административно-процессуальное право Германии / введ., сост. В. Бергманн. М. : Инфотропик Медиа, 2013. С. 126.

³ Апелляционное определение Верховного Суда Республики Татарстан от 21 сентября 2015 г. по делу № 33-13806/2015. Требование: О признании незаконными действий городской жилищной инспекции. Обстоятельства: Заявитель получил ответ, в котором городская жилищная инспекция отказалась рассматривать его заявление по существу, ссылаясь на ст. 7 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, заявитель считает ответ незаконным, поскольку государственная жилищная инспекция вправе самостоятельно запросить необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы. Решение: Требование удовлетворено. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOPV;n=299875#05318089351459987> (дата обращения 01.03.2018).

⁴ Постановление суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 21 июля 2015 г. по делу № 4-а-353/2015. Требование: Об отмене судебных актов о привлечении к ответственности по ст. 5.59

КоАП РФ за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан. Решение: В удовлетворении требования отказано, поскольку в действиях лица установлен состав вмененного административного правонарушения. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOUR;n=62158#06379586063795867> (дата обращения: 01.03.2018).

⁵ О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 16 октября 2003 г. 83-З № 155-III // Якутские ведомости. 2003. № 43.

⁶ См.: Миронов М. А., Попов С. А., Сурков А. П. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). М. : Известия, 2006. С. 112.

⁷ О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Республике Ингушетия : за-

кон Республики Ингушетия от 26 декабря 2015 г. № 66-РЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0600201512290009>

⁸ О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Калининградской области : закон Калининградской области от 21 октября 2015 г. № 465 (ред. от 30.03.2018) // Калининградская правда. 2015. № 200.

⁹ См.: Бондарчук Р. Ч., Прокофьев Е. В. Комментарий к Федеральному закону «О порядке рассмотрения граждан Российской Федерации» (постатейный). М. : Юстицинформ, 2007. С. 54.

¹⁰ О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Архангельской области : закон Архангельской области от 15 марта 2012 г. № 436-29-ОЗ // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов пятого созыва. 2012. № 29.

*МИРЭА – Российский технологический университет
Леонов Д. В., преподаватель кафедры государственного и административного права
e-mail: denis-leonov-1992@mail.ru*

*MIREA – Russian Technological University
Leonov D. V., Lecturer of the State and Administrative Law Department
e-mail: denis-leonov-1992@mail.ru*

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

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

2.4. Сноски концевые (оформляются после текста статьи).

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

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

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

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

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

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

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

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

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

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

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

автору (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

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

1. GENERAL PROVISIONS

1.1 To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements.

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by **one file** which contains the following information and structure:

- UDK;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, phone number (office, home or mobile), home or office addresses, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in a text editor of Win-Word; font – Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made after the article.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

3.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

3.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

3.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks

made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;

- the rough violations in citing including references to statute rules;

- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;

- negative conclusion of the editorial board;

- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

3.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.