

---

---

# ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2021. № 2

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

---

---

## Редакционная коллегия:

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

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

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

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

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

**А. Н. Бумагин,**  
канд. юрид. наук, пред. Девятнадцатого  
арбитражного апелляционного суда  
(г. Воронеж);

**Т. М. Бялкина,**  
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

**Н. А. Громошина,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Московский гос. юрид. ун-т  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

**А. Б. Зеленцов,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Российский ун-т дружбы народов,  
засл. юрист РФ;

**Д. В. Зотов,**  
канд. юрид. наук, доц., Воронеж. гос. ун-т;

**Т. Д. Зражевская,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Воронеж. гос. ун-т, засл. юрист РФ;

**С. Д. Князев,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Конституционный Суд 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  
(в отставке), засл. юрист РФ;

## СОДЕРЖАНИЕ

### АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ: ЗНАЧЕНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

**Опалев Р. О.** Процессуальное принуждение при рассмотрении административных дел ..... 5

**Уткин Д. В.** Административное судопроизводство как способ обеспечения публичного порядка ..... 13

### ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

**Фролов Б. М.** О некоторых особенностях рассмотрения судами административных дел в сфере проведения единого государственного экзамена ..... 18

### АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ

**Давыдов К. В.** Требования к административным актам: российский и зарубежный опыт ..... 22

**Ченерелли А.** Геракл против Лернейской гидры, или Суд и дискреционное административное полномочие ..... 29

**Шерстобоев О. Н.** Административное право, административное судопроизводство, административные процедуры: сравнительно-правовой взгляд ..... 35

### ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ ..... 44

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

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

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

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

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

**Ю. П. Соловей,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
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 **Е. Н. Попуга**

Дата выхода в свет 29.06.2021.  
Формат 60×84/8. Уч.-изд. л. 6,2.  
Усл. п. л. 5,5. Тираж 150. Заказ 475

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

© Воронежский государственный  
университет, 2021  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2021

---

---

# JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2021. № 2

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

---

---

## Editorial board:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CONTENTS

### ADMINISTRATIVE PROCEDURAL INSTITUTIONS: IMPORTANCE AND EFFECTIVENESS

**Opalev R. O.** Procedural coercion in administrative judicial  
procedure ..... 5

**Utkin D. V.** Administrative proceedings as a way to ensure  
public order ..... 13

### PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

**Frolov B. M.** About some features of consideration by the  
courts of administrative cases in the sphere of conducting  
the unified state examination ..... 18

### ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS, ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND ADMINISTRATIVE ACTS

**Davydov K. V.** Administrative acts requirements: russian and  
foreign experience ..... 22

**Cenerelli A.** Hercules versus the Lernaean Hydra, or The court  
and the discretionary administrative power ..... 29

**Sherstoboev O. N.** Administrative law, administrative justice,  
administrative procedures: a comparative and law view ..... 35

### REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION ..... 46

**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  
(retired), honoured lawyer of the  
Russian Federation;

**S. N. Makhina,**  
doctor of legal sciences, professor,  
Voronezh State University;

**E. I. Nosyreva,**  
doctor of legal sciences, professor,  
Voronezh State University;

**R. A. Podoprigora,**  
doctor of legal sciences, professor,  
University of the Caspian  
(Almaty, Republic of Kazakhstan);

**O. S. Rogacheva,**  
doctor of legal sciences, associate professor,  
Voronezh State University;

**B. V. Rossinskiy,**  
doctor of legal sciences, professor,  
Moscow State Law University  
named after O. E. Kutafin (MSAL),  
honoured lawyer of the Russian Federation;

**Yu. P. Solovey,**  
doctor of legal sciences, professor,  
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, 2021  
© Design, original-model.  
Publishing House  
of Voronezh State University, 2021

# АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ: ЗНАЧЕНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

УДК 342.9

Р. О. Опалев

*Российский государственный университет правосудия (Москва)*

## ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ ПРИ РАССМОТРЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

*В статье анализируется содержание норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, посвященных мерам процессуального принуждения, большинство из которых, по мнению автора, являются мерами процессуальной ответственности. Изложено авторское понимание механизма реализации таких мер. Показано их значение для обеспечения права на эффективную судебную защиту публичных прав.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, административный спор, процессуальное правонарушение, процессуальная ответственность.

## PROCEDURAL COERCION IN ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEDURE

*The article analyzes the content of the rules of the Code of Administrative Judicial Procedure, devoted to measures of procedural coercion, most of which, according to the author, are measures of procedural liability. The author's understanding of the mechanism for the implementation of such measures is stated. The article shows their importance for ensuring the right to effective judicial protection of public rights.*

*К е у w o r d s:* administrative justice, administrative dispute, procedural offence, procedural liability.

Существование самостоятельного института процессуальной ответственности обстоятельно обосновано в юридической доктрине<sup>1</sup>. Однако данный институт, к сожалению, так и не получил должного отражения в отечественном гражданском процессуальном законодательстве и законодательстве о судопроизводстве в арбитражных судах. Напротив, в КАС РФ мерам процессуального принуждения, большинство из которых являются мерами процессуальной ответственности, посвящена отдельная глава данного Кодекса, определяющая понятие мер процессуального принуждения, закрепляющая их перечень, основания и порядок применения.

Положения указанной главы получили разъяснения в специальном постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в котором, в частности, сделаны важные акценты на необходимость установления судами вины лиц, привлекаемых к процессуальной ответственности<sup>2</sup>.

Само же понятие вины в праве административного судопроизводства, как и в других отраслях современного отечественного процессуального права, к сожалению, не сформулировано. Представляется, что разработка такого понятия должна стать задачей самостоятельных правовых исследований. Пока такое понятие не выработано, видится возможным использование *mutatis mutandis*<sup>3</sup> понятия вины, закрепленного в гражданском праве.

Таким образом, полагаем, что лицо, не исполнившее процессуальной обязанности либо исполнившее ее ненадлежащим образом, должно нести процессуальную ответственность при наличии вины (умысла или неосторожности), кроме случаев, когда законом предусмотрены иные основания ответственности.

Лицо должно признаваться невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась исходя из обстоятельств дела, оно приняло все меры для надлежащего исполнения процессуальной обязанности (ч. 4 ст. 2 КАС РФ, п. 1 ст. 401 ГК РФ).

По общему правилу, отсутствие вины должно доказываться лицом, нарушившим процессуальную обязанность (ч. 4 ст. 2 КАС РФ, п. 2 ст. 401 ГК РФ).

Как и гражданское право<sup>4</sup>, право административного судопроизводства в некоторых случаях допускает, на наш взгляд, привлечение к ответственности без установления вины.

Например, как следует из указанных выше разъяснений и самой логики обеспечения явки в суд, мера процессуальной ответственности в виде привода может быть применена без учета вины лица, подвергаемого приводу, ведь установить уважительность причин неявки в судебное заседание того или иного лица до его явки зачастую просто невозможно.

Вместе с тем установление вины лица является необходимым условием для наложения судебного штрафа. В административном судопроизводстве отсутствует упрощенный механизм наложения судом штрафа без установления вины с возможностью последующего сложения штрафа (ст. 106 ГПК РФ), что обеспечивает наиболее высокий уровень процессуальных гарантий соблюдения прав участников процесса и иных лиц при привлечении их к соответствующей процессуальной ответственности.

Интересно подробно осветить нормы гл. 11 КАС РФ, впервые детально и четко урегулировавшие многие важные с точки зрения теории и практики вопросы процессуально-правовой ответственности в административном судопроизводстве, показав значение соответствующих новелл для реализации права на эффективную судебную защиту по административным делам.

В ч. 1 ст. 116 КАС РФ предложена законодательная дефиниция понятия мер процессуального принуждения. Под ними понимаются установленные Кодексом действия, которые применяются к лицам, нарушающим установленные в суде правила и препятствующим осуществлению административного судопроизводства.

Содержащиеся в законодательной дефиниции слова «установленные в суде правила» следует понимать широко. В данном случае имеются в виду как правила, непосредственно предписанные процессуальным законом к обязательному соблюдению при рассмотрении любых административных дел, так и конкретизация общих процессуальных правил судом применительно к обстоятельствам рассматриваемого дела. Например, меры процессуального принуждения (ответственности) могут быть применены в связи с нарушением определенного судом срока представления доказательства по административному делу либо в связи с нарушением уста-

новленного в судебном заседании ограничения выступления участника судебного разбирательства по вопросу, не имеющему отношения к судебному разбирательству.

В ч. 2 ст. 116 КАС РФ приведен перечень мер процессуального принуждения, большинство из которых можно отнести к мерам процессуальной ответственности, поскольку, во-первых, основанием их применения является нарушение обязанностей, возложенных на участника процесса в соответствии с КАС РФ, во-вторых, их содержание состоит в возложении на участника процесса неблагоприятных процессуально-правовых последствий (лишении его процессуального права либо возникновении у него дополнительной процессуальной обязанности).

Исключением является такая мера процессуального принуждения, как обязательство о явке, применение которой, исходя из буквального толкования ст. 121 КАС РФ, не связано с совершением участником процесса какого-либо процессуального правонарушения.

Как справедливо указывает А. В. Юдин, предупреждение в судебном процессе выносится уже при наличии противоправных действий, а не только при предполагаемой угрозе (опасности) их совершения. Кроме того, оно представляет собой официальное порицание за ненадлежащее поведение<sup>5</sup>, а также создает условия для применения более строгих мер процессуальной ответственности. По этим причинам следует согласиться с мнением автора о том, что предупреждение относится к мерам процессуальной ответственности. По тем же основаниям к мерам процессуальной ответственности (процессуального принуждения) нужно, на наш взгляд, отнести и вынесение судом частного определения (ст. 200 КАС РФ).

Предусмотренный ст. 120 КАС РФ привод можно также считать мерой процессуальной ответственности, поскольку лицо, подвергнутое приводу, не только принуждается к исполнению лежащей на нем обязанности явиться в суд, но и претерпевает неблагоприятные правовые последствия, в частности, в виде взыскания расходов на привод<sup>6</sup>. Интересно отметить, что гл. 19 «Гражданская процессуальная ответственность» Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь привод также был отнесен к мерам процессуально-правовой ответственности<sup>7</sup>.

Субъектами, в отношении которых может быть применена мера процессуального принуждения в виде привода, выступают лица, участие которых в судебном заседании является обязательным в силу закона либо признано судом обязательным, в том числе свидетели. Обяза-

тельное участие в судебном разбирательстве административного ответчика предусмотрено, например, ч. 3 ст. 268 КАС РФ, регулирующей порядок рассмотрения административного дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении.

По общему правилу, привод может быть применен при условии, что соответствующий субъект был надлежащим образом извещен о времени и месте проведения судебных заседаний, в которых требовалось его участие, при этом он повторно не явился в судебное заседание без уважительных причин либо не сообщив о причинах неявки. Очевидно, что в случае несообщения причин неявки установить вину, как правило, невозможно. Можно предложить два подхода к оценке вины при применении привода в такой ситуации. Первый заключается в том, что вина в данной ситуации презюмируется. Второй состоит в возможности привлечения к процессуальной ответственности в административном судопроизводстве без установления вины. Поскольку норма о презумпции вины в законодательстве об административном судопроизводстве не сформулирована, на наш взгляд, правильней исходить из второго подхода.

О применении привода выносится отдельное определение, которое согласно ч. 4 ст. 120 КАС РФ незамедлительно передается на исполнение в территориальный орган Федеральной службы судебных приставов по месту производства по административному делу либо по месту жительства, месту пребывания (нахождения), месту работы, службы или учебы лица, которое подлежит приводу.

Впоследствии взыскание расходов на привод, понесенных за счет средств федерального бюджета, осуществляется с лица, подвергнутого приводу, в порядке упрощенного (письменного) производства.

В ч. 2 ст. 120 КАС РФ перечисляется ряд лиц, в отношении которых не может применяться привод. Полагаем, что данный перечень не является исчерпывающим. Привод не может осуществляться также в отношении лиц, обладающих неприкосновенностью, иммунитетом от административного задержания (в частности, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации<sup>8</sup>, судей<sup>9</sup>, прокуроров<sup>10</sup>).

Части 2–3 ст. 120 КАС РФ регулируют содержание определения суда о приводе и особенности его исполнения.

Статья 121 КАС РФ посвящена новой для административного судопроизводства мере – обязательству о явке, которое представляет собой оформленное в письменной форме обязательство участника процесса своевременно являться по вызову суда в судебное заседание, а в случае перемены места жительства или места пребывания (нахождения) незамедлительно сообщать об этом суду.

Данная мера применима к любому лицу, участие которого в судебном разбирательстве в соответствии с законом является обязательным или признано судом обязательным независимо от совершения им какого-либо процессуального правонарушения.

Обязательство о явке может быть оформлено в виде отдельного определения, о получении и ознакомлении с которым у участника процесса берется подпись.

Часть 1 ст. 121 КАС РФ посвящена основаниям и размерам одной из самых традиционных мер процессуальной ответственности – судебному штрафу. Составы процессуальных правонарушений, за совершение которых может быть наложен судебный штраф, установлены ч. 12, 15 ст. 49, ч. 8 ст. 50, ч. 8 ст. 51, ч. 7 ст. 52, ч. 5 ст. 63, ч. 2 ст. 88, ч. 5 ст. 135, ч. 3 ст. 150, ч. 3 ст. 151, ч. 3 ст. 200, ч. 6 ст. 213, ч. 7, 12 ст. 226, ч. 1 ст. 257, ч. 6 ст. 272, ч. 3 ст. 289, ст. 364 КАС РФ, а также ч. 2 ст. 121 КАС РФ, предусматривающей ответственность за неуважение к суду.

Полагаем, что в случае, если лица, замещающие государственные (муниципальные) должности, должности государственной или муниципальной службы, были привлечены к участию в деле в связи с реализацией ими в рамках административных и иных публичных правоотношений определенных властных полномочий (например, в связи с принятием нормативного акта, решения), они участвуют в процессе и привлекаются к процессуальной ответственности в качестве должностных лиц, а не государственных или муниципальных служащих. Ответственность государственного или муниципального служащего может наступать в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>11</sup>, ст. 4, 15 и 18 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>12</sup>.

Понятие неуважения к суду является оценочным. Как разъяснено в п. 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении

судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел»<sup>13</sup>, по смыслу ч. 2 ст. 122 КАС РФ, под неуважением к суду понимается совершение действий (бездействия), свидетельствующих о явном пренебрежении к установленным в суде правилам поведения (например, использование в тексте поданного в суд процессуального документа неприличных выражений, не оскорбляющих участников судебного разбирательства, лиц, содействующих осуществлению правосудия, суд; не обусловленное изменением обстоятельств дела или другими объективными причинами неоднократное заявление одного и того же ходатайства, в отношении которого уже вынесено и оглашено определение суда).

Суд устанавливает наличие оснований для квалификации виновных действий (бездействия) участника процесса как неуважения к суду исходя из конкретных обстоятельств дела. При этом не должны квалифицироваться в качестве неуважения к суду такие действия (бездействие) участников судопроизводства, которые охватываются иными указанными выше составами процессуальных правонарушений (например, непредставление истребуемых судом доказательств, неявка надлежащим образом извещенного лица, явка которого была признана судом обязательной, в судебное заседание), а также такие, которые влекут уголовную ответственность на основании ст. 297 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>14</sup>, т. е. связаны с оскорблением участников судебного разбирательства, судьи или иного лица, участвующего в отправлении правосудия.

Части 3–4 ст. 121 КАС РФ устанавливают правила о том, что судебные штрафы взыскиваются из личных средств правонарушителей в доход федерального бюджета.

Вопрос о наложении судебного штрафа в целях установления вины лица, привлекаемого к процессуальной ответственности, рассматривается в судебном заседании. Это может быть как специальное судебное заседание, назначенное для рассмотрения данного вопроса, так и любое другое судебное заседание по административному делу.

На определение о наложении судебного штрафа может быть подана частная жалоба в течение месяца со дня получения копии данного определения. Такой порядок обжалования способен повлечь сложности, связанные с уклонением лица, на которое наложен судебный штраф, от получения копии определения. Подобное уклонение по буквальному смыслу ч. 1 ст. 203 КАС РФ может затянуть возникновение возможности исполнения определения о наложении штрафа. Для того чтобы избежать соответствующих ситу-

аций, суды, применяя п. 1 ст. 165<sup>1</sup> ГК РФ, исходят из того, что копия определения считается полученной и в тех случаях, когда соответствующее почтовое отправление поступило лицу, которому оно направлено, но по обстоятельствам, зависящим от него, не было ему вручено или адресат не ознакомился с ним.

Согласно буквальному толкованию ч. 3 ст. 121 КАС РФ определение об отказе в наложении судебного штрафа обжалованию не подлежит<sup>15</sup>.

Такие меры, как взыскание судебных расходов, отмена незаконного судебного акта судом вышестоящей инстанции, зачастую не связаны с установлением противоправности, в том числе вины, субъекта процесса, направлены на восстановление прав, а не на порицание (осуждение), поэтому по общему правилу их сложно отнести к мерам процессуальной ответственности. В связи с этим понятно отсутствие таких мер в нормах гл. 11 КАС РФ.

Не являются мерами процессуальной ответственности, на наш взгляд, и такие процессуальные действия, как оставление административного искового заявления (жалобы) без движения, возвращение или отказ в принятии административного искового заявления (жалобы), поскольку их совершение не предполагает ни какого-либо порицания обратившегося в суд лица, ни возложения на него дополнительных процессуальных обязанностей либо лишения его субъективных процессуальных прав. Обязанности, связанные с соблюдением порядка обращения в суд, имеются у всех обращающихся в суд граждан и организаций изначально в силу положений процессуального законодательства. Их возникновение не обусловлено совершением противоправных действий<sup>16</sup>.

В ч. 3 ст. 116 КАС РФ закреплено важное правило, согласно которому использование меры процессуального принуждения (процессуальной ответственности) не освобождает нарушителя от исполнения процессуальной обязанности, в связи с неисполнением которой к нему применена соответствующая мера.

В данном случае важно иметь в виду, что главной (не факультативной, на наш взгляд) целью процессуальной ответственности в административном судопроизводстве является обеспечение исполнения процессуальной обязанности (стимулирование правомерных процессуальных действий). Осуждение, стигматизация правонарушителя, воздействие на его личность в целях исправления явно играют здесь не столь значимую роль, как в случаях привлечения к уголовной, административной ответственности<sup>17</sup>.

Часть 1 ст. 117 КАС РФ устанавливает правило, согласно которому мера процессуального



принуждения применяется немедленно после совершения процессуального правонарушения. При этом нужно учитывать, что такая мера процессуального принуждения, как судебный штраф, не во всех случаях может быть применена немедленно, поскольку, как следует из ч. 1 ст. 123 КАС РФ, вопрос о наложении судебного штрафа в целях установления вины лица, привлекаемого к ответственности, разрешается в судебном заседании. Кроме того, как говорилось выше, применение обязательства о явке не обусловлено установлением факта совершения процессуального правонарушения.

В ч. 2 ст. 117 КАС РФ закреплён важный принцип процессуальной ответственности, согласно которому недопустимо применение двух и более мер ответственности за одно и то же процессуальное правонарушение. В данном случае нужно иметь в виду, что не является несоблюдением названного принципа применение судом второй меры процессуальной ответственности за совершение повторного процессуального правонарушения (например, ч. 2 ст. 119 КАС РФ).

Применение меры процессуального принуждения в виде предупреждения, ограничения выступления участника судебного разбирательства или лишения участника судебного разбирательства слова, удаления из зала судебного заседания не требует вынесения отдельного определения. Процессуальное решение о применении такой меры и возражения относительно ее применения заносятся в протокол судебного заседания. Обжалование ее применения возможно лишь при обжаловании итогового судебного акта, принятого на соответствующей стадии процесса (ч. 3 ст. 117 КАС РФ).

О применении иных мер процессуального принуждения суд выносит отдельное определение, в котором, помимо общих сведений, указываемых в определении в соответствии с ч. 1 ст. 199 КАС РФ, должны содержаться основания применения меры процессуального принуждения, лицо, в отношении которого вынесено определение, адрес, место жительства или место пребывания данного лица. Полагаем, что при описании оснований применения меры процессуального принуждения необходимо характеризовать вину лица, привлекаемого к ответственности.

На названное определение может быть подана частная жалоба, поэтому, исходя из буквального толкования ч. 3, 5 ст. 198 КАС, оно выносится в совещательной комнате по правилам, установленным для принятия судебных решений.

В судебной практике значимым и требующим четкого регулирования являлся вопрос о том, какими конкретно полномочиями обладает суд,

осуществляющий руководство процессом при заслушивании выступлений участников судебного производства.

В ст. 118 КАС РФ прямо сформулированы полномочия суда ограничить выступление участника процесса, если он касается вопроса, не имеющего отношения к судебному разбирательству; лишить участника процесса слова, если он самовольно нарушает последовательность выступлений, дважды не исполняет требования председательствующего, допускает грубые выражения или оскорбительные высказывания либо призывает к осуществлению действий, преследуемых в соответствии с законом.

Нормы данной статьи устанавливают меры процессуальной ответственности, которые могут быть применены судом при нарушении участником судебного заседания порядка в нем. Данные нормы взаимосвязаны с нормами гл. 14 КАС РФ «Судебное разбирательство» о порядке в судебном заседании и роли председательствующего в нем.

Так, согласно ч. 4 ст. 144 КАС РФ судебное разбирательство происходит в условиях, обеспечивающих надлежащий порядок в судебном заседании и безопасность участников судебного разбирательства.

Положениями ч. 1 ст. 143 КАС РФ на председательствующего в судебном заседании возложены обязанности по руководству ходом судебного заседания, созданию условий для полного и всестороннего исследования доказательств и выяснения обстоятельств административного дела, а также по устранению из судебного разбирательства того, что не имеет отношения к рассматриваемому административному делу.

В соответствии с ч. 2 ст. 143 КАС РФ председательствующий в судебном заседании принимает меры по обеспечению надлежащего порядка в судебном заседании. Его распоряжения обязательны для всех участников судебного разбирательства и лиц, присутствующих в судебном заседании. Лицам, нарушающим порядок в судебном заседании, председательствующий в судебном заседании от имени суда может объявить предупреждение, удалить их из зала судебного заседания на всё время судебного заседания или его часть. При этом председательствующий в судебном заседании знакомит лицо, участвующее в деле и вновь допущенное в зал заседания, с процессуальными действиями, совершенными в его отсутствие.

Отдельного внимания, на наш взгляд, заслуживает проблема применения мер процессуального принуждения (мер процессуальной ответственности) в случаях злоупотребления процессуальными правами.

Как известно, само понятие злоупотребления правом является одним из самых обсуждаемых в отечественной правовой доктрине на протяжении многих десятилетий<sup>18</sup>. Его исследованию посвящены самостоятельные монографические работы. Несмотря на это, единства мнений по поводу правовой природы злоупотребления правом не наблюдается.

Согласно ч. 6 ст. 45 КАС РФ лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами.

В силу ч. 7 ст. 45 КАС РФ недобросовестное заявление неосновательного административного иска, противодействие, в том числе систематическое, лиц, участвующих в деле, правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административного дела, а также злоупотребление процессуальными правами в иных формах влечет за собой наступление для этих лиц последствий, предусмотренных данным Кодексом.

Согласно абзацу второму п. 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел»<sup>19</sup> в случае неисполнения участниками судебного процесса и иными лицами процессуальных обязанностей (злоупотребления процессуальными правами) для осуществления надлежащего руководства судебным процессом может требоваться применение мер процессуального принуждения – действий, совершаемых судом в отношении лиц, нарушающих установленные в суде правила и препятствующих осуществлению административного судопроизводства (ст. 116 КАС РФ).

Выявить и установить правонарушение в виде злоупотребления правом – обычно не легкая задача с практической точки зрения. Этим, на наш взгляд, обусловлено отсутствие широкой практики применения ч. 7 ст. 45 КАС РФ. Вместе с тем отдельные типичные случаи злоупотребления процессуальным правом указаны в разъяснениях Верховного Суда Российской Федерации. Представляется, что, опираясь на соответствующие разъяснения, суды могли бы активнее использовать возможности по привлечению к процессуальной ответственности лиц, злоупотребляющих процессуальным правом, а также применять иные меры, направленные на противодействие подобным злоупотреблениям.

Так, в п. 22 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2016 г. № 1 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, свя-

занных с рассмотрением дела»<sup>20</sup> разъяснено, что в случае изменения размера исковых требований после возбуждения производства по делу при пропорциональном распределении судебных издержек следует исходить из размера требований, поддерживаемых истцом на момент принятия решения по делу.

Вместе с тем уменьшение истцом размера исковых требований в результате получения при рассмотрении дела доказательств явной необоснованности этого размера может быть признано судом злоупотреблением процессуальными правами и повлечь отказ в признании понесенных истцом судебных издержек необходимыми полностью или в части (ч. 6, 7 ст. 45 КАС РФ).

В силу п. 32 указанного постановления Пленума лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами, в связи с чем суд вправе отнести судебные издержки на лицо, злоупотребившее своими процессуальными правами и не выполнившее своих процессуальных обязанностей, либо не признать понесенные им судебные издержки необходимыми, если это привело к срыву судебного заседания, затягиванию судебного процесса, воспрепятствованию рассмотрению дела и принятию итогового судебного акта.

Как разъяснено в п. 31 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>21</sup>, ч. 2 ст. 87, ст. 130, 255, 300 и другими нормами КАС РФ предусмотрено оставление заявления, административного искового заявления, апелляционной жалобы без движения.

Заявление, жалоба оставляются без движения на разумный срок. При определении продолжительности данного срока судьей должно учитываться время, необходимое для устранения недостатков поданного заявления, жалобы, а также время на доставку почтовой корреспонденции.

В свою очередь, лицо, подавшее заявление, жалобу, должно предпринять все зависящие от него меры для устранения указанных судьей недостатков и поступления в суд соответствующих документов (например, в электронном виде) либо информации об их направлении (например, телеграммы, телефонограммы и т. п.) до окончания установленного судьей срока (ч. 6, 7 ст. 45 КАС РФ).

На наш взгляд, по смыслу положений ч. 6, 7 ст. 45 КАС РФ и приведенных выше разъяснений высшего судебного органа страны злоупотребление процессуальным правом (недобросовестное процессуальное поведение) можно рассматри-

вать в качестве процессуального правонарушения, состоящего в использовании субъективного процессуального права вопреки его предназначению с целью воспрепятствовать решению задач административного судопроизводства, закрепленных в ст. 3 КАС РФ (например, с целью воспрепятствовать своевременному рассмотрению административного дела, защите публичных прав). При этом последствиями злоупотребления процессуальным правом могут стать как меры процессуальной ответственности (например, вынесение частного определения), так и иные меры (в частности, возвращение административного искового заявления).

Как видно из процитированных разъяснений, меры процессуальной ответственности не являются наиболее часто используемыми мерами реакции суда на выявленные злоупотребления правом. Вместе с тем важно, что КАС РФ в принципе предусмотрены необходимые полномочия судов по привлечению к процессуальной ответственности за злоупотребление процессуальным правом и иные процессуальные правонарушения в сфере административного судопроизводства.

Подводя итог приведенному анализу положений гл. 11 КАС РФ, нужно отметить, что данный Кодекс впервые предоставил суду полноценный инструментальный мер процессуальной ответственности, позволяющий осуществлять надлежащее руководство процессом рассмотрения дела, обеспечивая тем самым соблюдение сроков совершения процессуальных действий, а следовательно, и эффективную судебную защиту нарушенного или оспоренного публичного права.

Несмотря на то что меры процессуального принуждения применяются судами не часто, сама возможность их применения позволяет суду создавать надлежащие условия для правильного, полного и своевременного разрешения административного дела, исполнения вынесенного судебного акта.

<sup>1</sup> См. об этом, например: *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности. М. : Изд-во РАП, 2008. С. 131–133 ; *Гальперин М. Л.* Ответственность в современном гражданском судопроизводстве : автореф. канд. юрид. наук. СПб., 2009 ; *Загидуллин М. Р.* Юридическая ответственность в цивилистическом процессе // Вестник гражданского процесса. 2021. № 1. С. 119–134 ; *Фурсов Д. А., Харламова И. В.* Теория правосудия в кратком трехтомном изложении по гражданским делам. Том второй: Гражданское судопроизводство как форма отправления правосудия. М. : Статут, 2009. С. 166–172 ; *Чечина Н. А., Элькин П. С.* Об уголовно-процессуальной и гражданской процессуальной ответственности // Сов. государство и пра-

во. 1973. № 9. С. 33–41 ; *Юдин А. В.* Гражданское процессуальное правонарушение и ответственность. СПб., 2009.

<sup>2</sup> Пункты 11, 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> *Mutatis mutandis* – от лат. «с оговорками».

<sup>4</sup> См. свидетельство о том, что частное право допускает ответственность без вины: *Витрук Н. В.* Указ. соч. С. 138.

<sup>5</sup> См.: *Юдин А. В.* Указ. соч. С. 333.

<sup>6</sup> См. мнение о том, что привод относится к иным мерам процессуального принуждения, нежели меры процессуальной ответственности: *Юдин А. В.* Указ. соч. С. 303.

<sup>7</sup> Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь : с изм. и доп., внесенными Законом Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2018. С. 65.

<sup>8</sup> Статья 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Статья 16 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Пункт 2 статьи 42 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Российская газета. 2003. 31 мая.

<sup>12</sup> Российская газета. 2004. 31 июля.

<sup>13</sup> Текст размещен на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://suprcourt.ru/>

<sup>14</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> См. об этом также: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. М. : Статут, 2016. С. 397–407 (автор соответствующего комментария – Р. О. Опалев).

<sup>16</sup> См. иную точку зрения по этой проблеме: *Фурсов Д. А., Харламова И. В.* Указ. соч. С. 168.

<sup>17</sup> См. иную точку зрения по этой проблеме: *Юдин А. В.* Указ. соч. С. 312–313.

<sup>18</sup> См., напр.: *Аболонин В. О.* Злоупотребление правом на иск в гражданском процессе Германии. М. : Волтерс Клувер, 2009 ; *Грибанов В. П.* Осуществление и защита гражданских прав. 2-е изд., стереотип. М. : Статут, 2001. С. 40–64 ; *Малиновский А. А.* Злоупотребление субъективным правом : (теоретико-правовое исследование). М. : Юрлитинформ, 2007 ; *Фурсов Д. А.* Институт злоупотребления правом в арбитражном процессе // Защита прав и законных интересов граждан и организаций : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Сочи : Кубан. гос. ун-т, 2002. Ч. 2. С. 77–87 ; *Юдин А. В.* Указ. соч. С. 505–572 ; *Его же.*

Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве. СПб. : Издат. дом С.-Петербург. гос. ун-та, 2005 ; Яценко Т. С. Категория шиканы в гражданском праве : история и современность. М. : Статут, 2003.

*Российский государственный университет правосудия (Москва)*

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

*e-mail: CivilRAP@yandex.ru*

<sup>19</sup> Текст размещен на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://supcourt.ru/>

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Там же.

*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*

Д. В. Уткин

Воронежский государственный университет

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО ПОРЯДКА

*В статье рассматривается административное судопроизводство как способ обеспечения публичного порядка, анализируются организация и деятельность судов, осуществляющих административное судопроизводство, и выявляются современные проблемы их правового регулирования.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, публичный порядок, арбитражное судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях.

## ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AS A WAY TO ENSURE PUBLIC ORDER

*The article examines administrative court proceedings as a way to ensure public order, analyzes the organization and activities of courts carrying out administrative court proceedings, and identifies contemporary problems of their legal regulation.*

*К e y w o r d s:* administrative proceedings, public order, arbitration proceedings, proceedings on cases of administrative offenses.

В настоящее время судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства<sup>1</sup>. Административное судопроизводство является важной формой осуществления судебной власти, специфика которой выражается в осуществлении судебного контроля за административным нормотворчеством и судебной защите человека и гражданина, юридических лиц, организаций от незаконных действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ – весьма значимое и важное событие в развитии судебной системы страны, улучшении правовой системы России, расширении границ правовой государственности, приведении структуры правосудия в надлежащий порядок, соответствующий стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

В соответствии с Кодексом административного судопроизводства РФ административное судопроизводство призвано быть способом рассмотрения споров между физическими и юридическими лицами – истцами и государственными органами – ответчиками по вопросам деятельности последних. Однако современное россий-

ское административное судопроизводство оказалось шире по содержанию и предусматривает возможность предъявления требования государственным органом, ответчиком при этом является физическое или юридическое лицо. Возможен и третий вариант, при котором в рамках административного судопроизводства рассматривается спор между государственными органами об их полномочиях.

Посредством административного судопроизводства ограничивается возможность управляющего воздействия государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц на личность и общество, а также возможность ущемления ими законных прав и интересов граждан. Таким образом, административное судопроизводство является определенным препятствием для возможного произвола со стороны публичной власти, а также способом обеспечения публичного порядка и полноценного судебного контроля за действиями и решениями органов государственного управления и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Следует отметить, что правовой институт публичного порядка, будучи по своей правовой природе публично-правовой категорией, никогда не рассматривался как таковой. Научный пробел исследования категории «публичный порядок» учеными школы публичного права, отсутствие научных трудов, в которых изучалась бы государственно-правовая природа публичного

порядка, привели к недостатку изученности данной проблемы и отсутствию надлежащего толкования данной правовой категории.

Анализ законодательства Российской Федерации и судебной практики позволяет сделать вывод об отсутствии единого понимания публичного порядка. Данная правовая категория фрагментарно прослеживается в федеральном законодательстве и, в основном, употребляется в контексте «оговорки о публичном порядке» в международном частном праве<sup>2</sup>. Пробелом правового регулирования является отсутствие категории «публичный порядок» в Кодексе административного судопроизводства РФ. К сожалению, законодательная власть так и не смогла нормативно установить содержание этого правового понятия. Несмотря на образовавшийся научный вакуум в административно-правовом исследовании данной проблемы, учеными<sup>3</sup> других отраслей права всё же предпринята попытка анализа публичного порядка в международном праве, международном частном праве, гражданском и арбитражном процессах. Однако отсутствие четкого критерия для определения публичного порядка является основной проблемой для нормативного закрепления его содержания.

В содержание публичного порядка входят отношения по обеспечению надлежащей и эффективной системы управленческих отношений внутри государства, в то время как оговорка о публичном порядке есть один из способов обеспечения публичного порядка. Под публичным порядком необходимо понимать систему публично-правовых отношений по реализации их участниками публичных правомочий и публично-правовых обязанностей, соблюдению органами публичной власти законодательства и укреплению законности в их деятельности.

Таким образом, неоднозначные научные доктрины об узком понимании публичного порядка как института международного права, ссылающиеся при этом на его публично-правовое происхождение, еще раз подчеркивают важность исследования публичного порядка как государственно-властного, административно-правового института, обеспечивающего законность в сфере государственного управления, а административное судопроизводство – как способ обеспечения публичного порядка.

Принимая во внимание, что публичный порядок обеспечивается правовыми нормами и правилами, устанавливающими организацию и деятельность государства, порядок деятельности органов государственной власти, осуществление законности в деятельности государственных (публичных) органов, необходимо рассмотреть организацию и деятельность судов, осуществляю-

щих административное судопроизводство, и выявить современные проблемы их правового регулирования.

По ныне действующему законодательству рассмотрение административных дел отнесено к ведению судов общей юрисдикции в соответствии с их подведомственностью, а также к ведению арбитражных судов. При этом арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, и должностных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, военные суды – об оспаривании военнослужащими и гражданами, проходящими военные сборы, действий (бездействия) и решений органов военного управления или воинских должностных лиц. Все остальные административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также иные административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, находятся в компетенции судов общей юрисдикции.

Компетенцией по рассмотрению публично-правовых споров в системе судов общей юрисдикции наделены: мировые судьи, районные суды, судебные коллегии по административным делам судов среднего звена областных и приравненных к ним судов, судебные коллегии по административным делам апелляционных судов общей юрисдикции, судебные коллегии по административным делам кассационных судов общей юрисдикции, судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ.

К военным судам, наделенным полномочиями по рассмотрению административных дел в порядке административного судопроизводства, отнесены: гарнизонные военные суды, судебные коллегии по административным делам окружных (флотских) военных судов, судебная коллегия по делам военнослужащих Верховного Суда РФ.

В системе арбитражных судов рассмотрение административных дел об оспаривании решений и действий (бездействия) органов возложено на: судебные коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений, судов уровня субъектов Федерации, судебные коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений, арбитражных апелляционных судов, судебные коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений, арбитражных судов округов, а также судебную

коллегию по экономическим спорам Верховного Суда РФ.

При этом высшей судебной инстанцией по рассмотрению любых административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, является Президиум Верховного Суда РФ, действующий в качестве единой надзорной инстанции.

Таким образом, одной из проблем осуществления административного правосудия в нашей стране является то, что сегодня административную юстицию можно назвать межотраслевым институтом права<sup>4</sup>, так как элементы административного судопроизводства содержатся в системе как административного, так и арбитражного процессуального права. Кроме того, с внесением в 2020 г. поправок в Конституцию РФ и законодательным закреплением в ст. 118 Конституции РФ арбитражного судопроизводства как формы осуществления судебной власти, встал вопрос: рассмотрение дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений арбитражными судами, осуществляется в настоящее время в порядке административного или арбитражного судопроизводства?

Новейшее российское конституционное законодательство устанавливает, что судебная власть по рассмотрению экономических споров осуществляется посредством двух видов судопроизводств – арбитражного и административного. Такая двойственность в процессуальном праве не соответствует эффективному осуществлению судебной власти и вызывает новые вопросы и дискуссии, так как эти два самостоятельных вида судопроизводств реализуются в различных судебных органах и в различных процессуальных формах. Несомненно, специфика предпринимательской деятельности и споров, возникающих из нее, требует особого порядка их разрешения, отличающегося от судопроизводства в судах общей юрисдикции, равно как и для административно-правовых споров и иных споров, возникающих из публичных правоотношений, административно-процессуальным законодательством установлен особый порядок их разрешения. Однако нормы Арбитражно-процессуального кодекса РФ, регулирующие порядок разрешения административных дел, указывают на то, что данный порядок содержит такие особенности, которые позволяют утверждать, что порядок рассмотрения арбитражными судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, является лишь одним из видов процессуальных производств в рамках арбитражного судопроизводства, что находит свое подтверждение в различной научной литературе<sup>5</sup>.

Таким образом, с конституционным закреплением нового вида судопроизводства можно констатировать, что административно-процессуальная форма осуществления правосудия в арбитражных судах в настоящий момент является арбитражным судопроизводством, чего в принципе не может быть, так как форма в процессуальном праве – это то, на чем строится судебная система, а разнообразие судебных дел предполагает и разнообразие процессуальных форм их рассмотрения. На наш взгляд, внесение конституционной поправки в ст. 118 Конституции РФ о выделении «нового» вида правосудия порождает новый подход к определению понятия производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, что в свою очередь рассматривается как шаг назад в правовом регулировании разрешения данных споров. Это уже было в гражданско-процессуальном законодательстве до принятия Кодекса административного судопроизводства РФ. Соответственно, административно-правовые споры и иные, возникающие из публичных правоотношений, не должны рассматриваться в порядке арбитражного судопроизводства несмотря на субъектный состав и их экономический характер. Необходимо отметить, что некоторые авторы также считают, что «административные иски должны в большинстве случаев рассматриваться не арбитражными, но судами общей юрисдикции, поскольку административно-правовые отношения нарушают правовые основы арбитражного судебного разбирательства»<sup>6</sup>.

В связи с этим закрепленные в ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, об оспаривании затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, и другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, должны рассматриваться не по правилам арбитражного судопроизводства и, соответственно, не арбитражными судами, а по правилам и в порядке, установленном законодательством об административном судопроизводстве.

Следует отметить, что до принятия Кодекса административного судопроизводства РФ Арбитражный процессуальный кодекс РФ был единственным процессуальным кодифицированным нормативным правовым актом в России, который вслед за Конституцией РФ закрепил термин «административное судопроизводство». Однако, с точки зрения законодателя «административным судопроизводством» являются одновременно два вида судебной деятельности: 1) административное судопроизводство в арбитражном процессе, связанное с обеспечением законности в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и иных органов; 2) административно-юрисдикционное производство, в рамках которого рассматриваются дела об административных правонарушениях, а также дела о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, обязательных платежей и санкций.

Спорен тот факт, что под административным судопроизводством следует понимать деятельность по привлечению к административной ответственности, в связи с тем, что правосудие в РФ осуществляется только судом и никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия. Большинство же дел об административных правонарушениях находится в подведомственности широкого круга исполнительных органов и их должностных лиц и разрешается в административном порядке в пределах управленческих полномочий должностных лиц данных органов. Следовательно, производство по делам об административных правонарушениях не может являться административным правосудием, так как задачи, принципы и порядок такой деятельности существенно отличаются от административного правосудия. Производство по делам об административных правонарушениях в настоящее время выступает одним из видов управленческих процедур, осуществляемых многочисленными исполнительными органами. В связи с этим возникает вопрос: возможно ли, что порядок рассмотрения одной и той же категории дел в одних случаях является судопроизводством (правосудием), а в других – административно-правовой процедурой (управленческой деятельностью)? Вряд ли такую деятельность можно называть судопроизводством, несмотря на то что некоторые дела отнесены к компетенции судов, так как, осуществляя административно-юрисдикционное производство, судьи в большинстве случаев рассматривают дела об административных правонарушениях и административные наказания за их совершение, не могут быть назначены должностными лица-

ми исполнительных органов в силу законодательного закрепления таких полномочий лишь за судьями.

Рассматривая производство по делам об административных правонарушениях как административное производство (процедуру), а конкретно – административно-деликтное (юрисдикционное) производство, административным судопроизводством должна считаться судебная деятельность только по осуществлению нормоконтроля, а также рассмотрению административно-правовых споров. Подтверждение данной точки зрения можно найти в ряде работ известных ученых-административистов. Так, Д. Н. Бахрах утверждал, что административная юрисдикция не правосудие. Под административной юрисдикцией он понимает юрисдикционную деятельность административных органов на основе административно-процессуальных норм<sup>7</sup>. Интересна точка зрения С. А. Старостина о разделении полномочий исполнительных органов государственной власти и судей при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности – судьи должны заниматься судебным контролем, квалификацией деяний, их оценкой и вынесением соответствующих решений, а задачей исполнительных органов государственной власти является выявление административных правонарушений и принятие решений о привлечении к административной ответственности<sup>8</sup>. Подводя итог дискуссии о месте производства по делам об административных правонарушениях в административном судопроизводстве, безусловно, следует согласиться с утверждением Ю. Н. Старилова, что нормативно-правовое закрепление производства по делам об административных правонарушениях как процесса является результатом фундаментальной ошибки законодателя<sup>9</sup>. Кроме того, необходимо помнить, что российский законодатель ни в Конституции не установил правовую основу для осуществления судами правосудия по делам об административных правонарушениях, ни в Кодексе РФ об административных правонарушениях не назвал производство по делам об административных правонарушениях административным судопроизводством, ни с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ не отнес процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях к административному судопроизводству, вероятнее всего, поставив точку в обсуждении данного вопроса.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>



<sup>2</sup>Подробнее о публичном порядке см.: *Уткин Д. В.* К дискуссии о публичном порядке : сравнительно-правовой анализ теории, законодательства и судебной практики // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* 2021. № 2 (45). С. 115–123.

<sup>3</sup>См.: *Брун М. И.* Публичный порядок в международном частном праве. Петроград, 1916. 97 с.; *Хасянов Р. Ш.* Европейский публичный порядок, европейское правовое пространство и европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод : их соотношение и взаимодействие : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. 24 с.; *Крохалев С. В.* Категория публичного порядка в международном гражданском процессе : сравнительное исследование на основе правовых систем России и Франции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 30 с.; *Гизетдинова И. Ю.* «Публичный порядок» в международном частном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 29 с.

<sup>4</sup>См.: *Бурков А. Л.* К вопросу об отраслевой принадлежности института административной юстиции // *Журнал российского права.* 2003. № 4. С. 66.

<sup>5</sup>См.: *Арбитражный процесс : учебник / А. В. Абсалямов, Д. Б. Абушенко, К. Л. Брановицкий [и др.] ; отв. ред. В. В. Ярков.* М., 2017.

<sup>6</sup>*Дудуп А. Р.* Административная юстиция в арбитражном судопроизводстве : понятие и предмет // *Молодой ученый.* 2020. № 25 (315). С. 254.

<sup>7</sup>См.: *Бахрах Д. Н.* Нужна специализация судей, а не судов // *Российская юстиция.* 2003. № 2. С. 10.

<sup>8</sup>См.: *Старостин С. А.* Административный процесс в едином юридическом процессе // *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).* 2015. № 8 (12). С. 119–120.

<sup>9</sup>См.: *Старилов Ю. Н.* Много административных процессов не бывает, или Административное судопроизводство – единственный вид современного российского административного процесса // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* 2021. № 2 (45). С. 290.

*Воронежский государственный университет*

*Уткин Д. В., кандидат юридических наук, доцент  
кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности  
e-mail: dut@mail.ru*

*Voronezh State University*

*Utkin D. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Organization of Judicial Authority and Law Enforcement Activity Department  
e-mail: dut@mail.ru*

# ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.9

Б. М. Фролов

*Департамент образования, науки и молодежной политики Воронежской области*

## О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ В СФЕРЕ ПРОВЕДЕНИЯ ЕДИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКЗАМЕНА

*Статья посвящена рассмотрению судами общей юрисдикции административных дел, связанных с проведением государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования. Автор обращает внимание на основные материально-правовые и процессуально-правовые аспекты, возникающие в процессе судебного разбирательства по указанным категориям дел.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а: единый государственный экзамен, административное дело, сроки обращения в суд, административный истец, административный ответчик.*

## ABOUT SOME FEATURES OF CONSIDERATION BY THE COURTS OF ADMINISTRATIVE CASES IN THE SPHERE OF CONDUCTING THE UNIFIED STATE EXAMINATION

*The article is devoted to the consideration by the courts of general jurisdiction of administrative cases related to the state final certification of educational programs of secondary general education. The author draws attention to the main substantive and procedural legal aspects that arise in the course of judicial proceedings in these categories of cases.*

*К e y w o r d s: unified state examination, administrative case, terms of going to court, administrative claimant, administrative defendant.*

Важнейшей жизненной вехой каждого выпускника школы в нашей стране является участие в государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования, более известной как единый государственный экзамен (далее – ЕГЭ). В связи с этим создание объективных условий сдачи экзамена для каждого его участника является приоритетной задачей для каждого человека, участвующего в организации и проведении ЕГЭ, начиная от организаторов в аудитории пункта проведения экзамена (далее – ППЭ) и заканчивая должностными лицами федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление и контрольно-надзорные полномочия в сфере образования.

В связи с этим Порядком проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования, утвержденным Приказом Минпросвещения России № 190, Рособрнадзора № 1512 от 7 ноября 2018 г.<sup>1</sup> (далее – Порядок проведения ЕГЭ), усугубляются достаточно серьезные последствия

для участников экзамена, имеющих при себе какие-либо справочные материалы или средства связи. Такие выпускники удаляются с экзамена, их результаты аннулируются государственной экзаменационной комиссией (далее – ГЭК) соответствующего субъекта Российской Федерации. В текущем году названные лица не имеют права пересдать экзамен, а если их удалили с обязательного экзамена<sup>2</sup>, то они остаются без аттестата о среднем общем образовании<sup>3</sup>. Кроме того, в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>4</sup> (далее – КоАП РФ) в отношении удаленных с экзамена лиц в обязательном порядке составляется протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ.

В связи с повсеместным внедрением в общеобразовательных организациях видеонаблюдения за проведением ЕГЭ в большинстве случаев удаленные участники экзамена признают свою вину в нарушении Порядка проведения ЕГЭ в части принесения в ППЭ средства связи, шпаргалок или справочных материалов. Однако зачастую бывает, что выпускники не признают своей вины

и подают иски в суд. Именно под такими *административными делами в сфере проведения ЕГЭ* мы понимаем административно-правовой спор между гражданином – участником ЕГЭ и ГЭК, конфликтными комиссиями<sup>5</sup> в лице органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования<sup>6</sup>, исходящий из норм действующего законодательства, регулирующего организацию и порядок проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования<sup>7</sup>, рассматриваемый в рамках гл. 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>8</sup> (далее – КАС РФ).

В данной статье хотелось бы проанализировать наиболее интересные (с точки зрения автора) примеры применения судами как норм материального права, касающихся организации и проведения ЕГЭ, так и процессуальных положений КАС РФ при рассмотрении указанной категории административных дел.

Так, согласно п. 64 Порядка проведения ЕГЭ участники экзамена выполняют экзаменационную работу самостоятельно, без помощи посторонних лиц. Во время экзамена на рабочем столе участника экзамена, помимо экзаменационных материалов, находится строго определенный перечень предметов, куда входят, в том числе, ручка с чернилами черного цвета, документ, удостоверяющий личность, лекарства и питание. Иные вещи участники экзамена оставляют в специально отведенном месте для хранения личных вещей, расположенном до входа в ППЭ.

В соответствии с п. 65 Порядка проведения ЕГЭ в день проведения экзамена в ППЭ запрещается участникам экзамена иметь при себе средства связи, электронно-вычислительную технику, фото-, аудио- и видеоаппаратуру, справочные материалы, письменные заметки и иные средства хранения и передачи информации.

С нашей точки зрения, из буквального толкования положений, приведенных в п. 64–65 Порядка проведения ЕГЭ, следует, что, во-первых, установлен исчерпывающий перечень предметов, которые могут находиться на рабочем столе участника экзамена во время проведения экзамена, во-вторых, исчерпывающий перечень предметов, которые обучающимся, выпускникам прошлых лет запрещено иметь при себе в ППЭ, не установлен – это любые средства хранения и (или) передачи информации, к которым относятся, в том числе, бумажные носители, вне зависимости от содержащейся на них информации (записные книжки, записки, книги и т. д.).

Именно отсутствие в Порядке проведения ЕГЭ закрытого перечня предметов, которые нель-

зя приносить с собой в ППЭ в день экзамена, во многом служит основанием для подачи административных исковых заявлений лицами, не согласными с фактом удаления с экзамена. Автор настоящей статьи лично сталкивался со случаями, когда удаленные участники экзамена обжаловали решение ГЭК, утверждая, что у них с собой на экзамене были молитва, бумажка с расписанием автобусов до ППЭ, будильник<sup>9</sup>, или же ссылались на то, что имели при себе запрещенные предметы, однако ими на экзамене не пользовались. В связи с этим ясность в понимании того, что не должен брать с собой на экзамен выпускник, внес Верховный Суд Российской Федерации, который в своем Обобщении<sup>10</sup> признал верной практику тех судов, которые выносили решения о том, что в день проведения экзамена обучающимся запрещено иметь при себе любое средство хранения и (или) передачи информации, вне зависимости от того, какая информация на них содержится, воспользовались участники экзамена такими средствами или нет.

Определенный интерес вызывает и анализ применения судами процессуальных норм КАС РФ. В данной статье хотелось бы привести и проанализировать пример из судебной практики, с которым автор столкнулся в процессе своей практической деятельности.

В соответствии с ч. 1 ст. 219 КАС РФ, если указанным Кодексом не установлены иные сроки обращения с административным иском заявлением в суд, административное исковое заявление может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

Так, административный истец Андрей Л. обратился в суд с административным иском заявлением о признании незаконным его удаления с ЕГЭ по математике профильного уровня, который проходил 29 мая 2019 г., в октябре 2019 г., т. е. спустя 5 месяцев с момента удаления с экзамена. В административном исковом заявлении было указано, что административный истец узнал о нарушении своего права не 29 мая 2019 г., когда он был удален с экзамена, а в октябре 2019 г., когда вступило в силу апелляционное постановление районного суда о прекращении производства по делу об административном правонарушении по ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ, рассмотренного в первой инстанции комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Административный ответчик в своих возражениях настаивал, в том числе, на отказе в удовлетворении административного искового заявления в связи с пропуском сроков об-

ращения в суд и отсутствием оснований для восстановления пропущенного срока.

Стоит думать, что если участник удален с ЕГЭ и если он не согласен с таким удалением, т. е. считает, что его право было нарушено, то и начало срока для подачи административного искового заявления в суд должно быть в день удаления такого участника с экзамена. Однако в итоге судья встал на сторону административного истца, посчитав, что начало течения срока обращения за судебной защитой КАС РФ связывает с моментом, когда лицо обладало достаточным объемом информации о предполагаемом нарушении своих прав. В связи с тем, что в силу своего несовершеннолетнего возраста административный истец не мог в полном объеме понимать и осознавать значимость установленных законом требований о необходимости своевременного обжалования именно в судебном порядке указанных действий и решений, то и сроки подачи административного искового заявления начали протекать с момента достижения административным истцом совершеннолетнего возраста и после того, как он предпринял все действия для защиты своего права (в том числе обжаловал постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения по ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ)<sup>11</sup>.

Данный пример еще раз показывает, что проблема подмены процедур КАС РФ процедурами КоАП РФ при рассмотрении административных дел судьями всё еще актуальна. В нашем случае буквальное толкование положений, содержащихся в ч. 1 ст. 219 КАС РФ, позволяет сделать вывод, что момент, когда лицо узнало о нарушении его права на образование в виде незавершения ЕГЭ, никак не связан с моментом, когда лицо узнало, что в отношении него составлен протокол об административном правонарушении в связи с удалением с ЕГЭ. Общим в производстве по административному делу в сфере проведения ЕГЭ и производстве по делу об административном правонарушении по ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ является только момент начала этих двух производств – удаление участника с экзамена. В остальном же это совершенно разные производства, с отдельной совокупностью целей и задач их осуществления. Поэтому еще раз обратим внимание, что в силу ч. 1 ст. 5 КАС производство по делам об административных правонарушениях по ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ, касающихся нарушений установленного законодательством об образовании порядка проведения государственной итоговой аттестации, в понятие «административные дела в сфере проведения ЕГЭ» не входит<sup>12</sup>.

Безусловно, рассмотрение судами административных дел в сфере проведения ЕГЭ не ограничивается приведенными выше примерами. На наш взгляд, важным является обновление Верховным Судом РФ обзора судебной практики по указанным категориям дел, в котором возможно дать унифицированные ответы на многие возникающие вопросы, касающиеся применения положений Порядка проведения ЕГЭ не только судьями, рассматривающими административные дела в рамках КАС РФ, но и мировыми судьями, выносящими постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 4 ст. 19.30 КоАП РФ.

<sup>1</sup>Официальный интернет-портал правовой информации. 2018. 11 дек.

<sup>2</sup>В связи с неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановкой в 2021 г. обязательным экзаменом для всех выпускников 11-х классов был ЕГЭ по русскому языку.

<sup>3</sup>В 2021 г. такие участники экзамена, чтобы получить аттестат, имеют право пересдать экзамен в дополнительные сентябрьские сроки, однако в высшее учебное заведение они поступить уже не смогут (См.: Об особенностях проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования в 2021 году : приказ Минпросвещения России № 105, Рособрнадзора № 307 от 16 марта 2021 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. 2021. 2 апр.).

<sup>4</sup>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>5</sup>В последнее время в суды стали поступать административные иски, в которых содержатся требования к конфликтным комиссиям субъектов Российской Федерации об отказе признавать результаты рассмотренных апелляций о несогласии с выставленными баллами. В данной статье мы не будем касаться таких категорий дел, но ярким примером судебного решения по такому судебному спору является Решение Центрального районного суда г. Новосибирска от 13 августа 2018 г. по делу № а-3437/2018. URL: <http://centralny.nsk.sudrf.ru> (дата обращения: 28.07.2021).

<sup>6</sup>В связи с тем, что ГЭК не являются самостоятельными органами власти, в большинстве случаев административные иски подаются к ГЭК совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования.

<sup>7</sup>В подавляющем большинстве случаев в административных исковых заявлениях административные истцы требуют или восстановить результат экзамена, аннулированный решением ГЭК в связи с нарушением Порядка проведения ЕГЭ, или обеспечить доступ обучающегося на пересдачу экзамена в резервный день.

<sup>8</sup>Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г.

№ 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>9</sup> См., например: Решение Центрального районного суда г. Воронежа по делу № 2а-3237/2017 от 30 июня 2017 г. URL: <http://centralny.vrn.sudrf.ru/> (дата обращения: 02.08.2021) ; Решение Острогорского районного суда Воронежской области по делу № 2-570/2015 от 6 июля 2015 г. URL: <http://otstrogzhsky.vrn.sudrf.ru/> (дата обращения: 02.08.2021).

<sup>10</sup> Обобщение судебной практики по административным делам об оспаривании решений государственных экзаменационных и конфликтных комиссий субъектов Российской Федерации при проведении в 2016 году государственной итоговой аттестации по

программам среднего общего образования в форме ЕГЭ : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 1 июня 2017 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 11.

<sup>11</sup> См.: Решение Нововоронежского городского суда по делу № 2а-324/2019 от 18 декабря 2019 г. URL: <http://novovoronezhsky.vrn.sudrf.ru/> (дата обращения: 03.08.2021).

<sup>12</sup> Подробнее о различии категорий «административное дело» и «дело об административном правонарушении» см.: Панкова О. В. Административные дела и дела об административных правонарушениях как предмет административно-судебной юрисдикции // Законы России : опыт, анализ, практика. 2019. № 5. С. 59–65.

*Департамент образования, науки и молодежной политики Воронежской области*

*Фролов Б. М., кандидат юридических наук, консультант отдела лицензирования, надзора и подтверждения документов*

*e-mail: frolobor@yandex.ru*

*Department of Education, Science and Youth Policy of Voronezh Region*

*Frolov B. M., Candidate of Legal Sciences, Consultant of the Unit of Licensing, Supervision and Confirmation of Documents*

*e-mail: frolobor@yandex.ru*

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ

УДК 342.9

К. В. Давыдов

## ТРЕБОВАНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНЫМ АКТАМ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

*В статье анализируется система требований к административным актам. Показывается известная условность границ между законностью, обоснованностью и целесообразностью в рамках экспансивности предмета судебного контроля. Представляется формирование в странах СНГ вестернизированного современного законодательства по вопросам требований к административным актам.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административные акты, требования к административным актам, законы об административных процедурах, законность, обоснованность, целесообразность.

## ADMINISTRATIVE ACTS REQUIREMENTS: RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

*The article analyzes the system of requirements for administrative acts. Some conventionality of the boundaries between legality, validity and expediency is shown in the framework of the expansiveness of the subject of judicial control. The formation in the CIS countries of westernized modern legislation on the requirements for administrative acts is revealed.*

*K e y w o r d s:* administrative acts, administrative acts requirements, administrative procedure laws, legality, validity, expediency.

Развитие административного судопроизводства невозможно без прогресса материального публичного законодательства (и соответствующей доктрины). Действительно, реализация норм КАС РФ 2015 г. была бы крайне затруднена без сравнительно четких, логически непротиворечивых представлений правоприменителей о «сердцевине» соответствующих административных дел, т. е. оспариваемых форм публичного управления. Административные акты, бесспорно, являются основными формами государственного управления. Поэтому проблематика требований к их юридической корректности, действительности традиционно имеет большое теоретическое и практическое значение.

Для начала необходимо разграничить требования к административному акту как условия действительности от признаков, т. е. генетических свойств последнего. Как справедливо отмечает Ю. Н. Стариков, «иногда создается впечатление, что вопрос о признаках акта управления и вопрос о требованиях, которые предъявляются к нему, по существу аналогичны. Однако теория

административного права различает эти понятия. Признаки акта управления – это главные свойства, которые характеризуют его сущность и назначение, а требования к акту управления – это некие стандартные условия, при которых акт управления будет являться законным и отвечать публичным интересам»<sup>1</sup>. Другими словами, нарушение требования может повлечь дефектность и даже недействительность административного акта; при отсутствии же хотя бы одного признака речь идет о том, что административный акт отсутствует в принципе. В целом можно согласиться с высказанной Д. С. Андреевым критикой «квазипризнаков», являющихся по сути требованиями законности (принятие в соответствии с установленной процедурой, в надлежащей форме и т. д.)<sup>2</sup>. В то же время, на наш взгляд, по аналогии с требованиями действительности гражданско-правовых сделок можно выделить как минимум один признак административного акта, одновременно являющийся также требованием к нему, – волевой характер. Как справедливо отмечается в российской науке административного права, волевой элемент отсутствует, если орган публичной администрации, издавший акт,

находился в заблуждении либо был введен в заблуждение относительно существенных аспектов административного акта. Об отсутствии волевого элемента можно говорить и в том случае, если лицо, осуществляющее компетенцию органа публичной администрации, издало административный акт под воздействием принуждения и угрозы. В административном праве должно применяться понятие угрозы и принуждения, разработанное догматикой гражданского права<sup>3</sup>.

В основном ведущиеся в российской теории административного права дискуссии по общим правовым требованиям к административным актам сводятся к вариантам возможного разграничения законности, целесообразности и обоснованности<sup>4</sup>. Подробный анализ данной проблематики выходит за рамки предмета настоящего исследования. Поэтому ограничимся двумя замечаниями. Во-первых, вопрос о системе требований к административному акту является, на наш взгляд, продолжением вопроса о главных функциях и принципах административного акта (правовой характер/эффективность, законность/справедливость и т. д.). Неудивительно, что в разных правовых системах расставляются различные акценты. Для континентальной европейской семьи это по определению означает не только отстаивание примата законности (как принципа и как требования), но и постоянное его «разрастание», поглощение «пограничных зон», даже «мимикрию» под законность иных требований. Во-вторых, данные множества объективно генетически и функционально тесно связаны и взаимно «наслаиваются» друг на друга. Поэтому нам ближе высказанная в литературе точка зрения о том, что требование законности поглощает в полном объеме требование обоснованности (так как не может быть законным правовой акт, неправильно установивший фактические обстоятельства дела), а также частично – требование целесообразности (в части установления соответствия акта цели применяемой нормы права). В то же время второй элемент целесообразности (требование эффективности и социальной полезности акта) является самостоятельным по отношению к требованию законности<sup>5</sup>. Важность указанной демаркации очевидно связана с установлением пределов судебного контроля: если суды в Российской Федерации (как, впрочем, и иных странах романо-германской правовой системы) уполномочены проверять все аспекты законности (сколь бы широко она ни понималась), то иные отделимые от нее требования в предмет судебного контроля не входят. Повторим: при экспансивном понимании законности это касается лишь неюридической компоненты целесообразности.

Традиционно в российской юридической науке к требованиям законности относят: 1) принятие акта уполномоченным субъектом; 2) соответствие установленной процедуре; 3) установленная форма акта; 4) соответствие законной цели; 5) содержательное соответствие требованиям законодательства, обладающим большей юридической силой; 6) обоснованность административного акта<sup>6</sup>.

Немногие законы об административных процедурах берутся регулировать вопросы требований к административным актам. Однако имеющиеся прецеденты позволяют сделать вывод о том, что и здесь речь идет в первую очередь о правомерности (законности) административных актов, границы которой, однако, могут иметь любопытные оттенки. Например, ст. 54 ЗАП Эстонии 2001 г., посвященная предпосылкам правомерности административного акта, наряду с весьма традиционными требованиями о принятии его компетентными органами, в надлежащей форме, на основании действовавших на момент принятия акта норм, выделяет такие требования, как пропорциональность решения и отсутствие ошибок реализации дискреционных полномочий. Еще более оригинален узбекистанский законодатель: в ст. 19 Закона от 8 января 2018 г. № ЗРУ-457 «Об административных процедурах»<sup>7</sup> устанавливается, что административные акты должны соответствовать принципам административных процедур; несоответствие принципам административных процедур влечет отмену или пересмотр административных актов. В исследовательской литературе такие формулировки подверглись критике, в том числе по той причине, что анкетирование узбекистанских государственных служащих показало непонятность для них принципов соразмерности, защиты доверия, правомерности, реализации административного усмотрения и т. д.<sup>8</sup>. Действительно, закрепление категоричных норм по поводу столь тонкой материи, как принципы административного права, – потенциально неэффективный ход законодателя. Однако в целом попытки формализации в законодательстве об административных процедурах требований законности административных актов заслуживают одобрения и хотя бы краткого анализа.

*Проверка законности цели административных актов при реализации дискреционных полномочий* выходит далеко за рамки законодательства об административных процедурах. Однако лаконичное упоминание о таковой довольно типично для законов «германской модели». Так, согласно § 40 ЗАП ФРГ 1976 г., «если административный орган правомочен действовать по соответствующему усмотрению, то это право он обязан осу-

ществлять в соответствии с целью представленных полномочий и соблюдать установленные законом границы действия по усмотрению»<sup>9</sup>. Однако, по справедливому замечанию А. И. Елистратова, идея законной цели как особого условия правомерности административного акта является изобретением французского административного права: «Государственный совет, в качестве органа административной юстиции, отменяет акты, совершаемые должностным лицом в пределах его компетенции и с соблюдением предписанных форм, если такими актами преследуется не та цель, которую имел в виду закон, определяя право подлежащего агента на их совершение. В таком отступлении от законной цели французский Государственный совет видит отклонение власти (*detournement de pouvoir*)»<sup>10</sup>. Любопытно, но при изучении французской исследовательской литературы складывается впечатление, будто в современном французском административном праве дефект административных актов в виде «превышения власти» зачастую понимается чрезвычайно широко, фактически являясь синонимом нарушения любых требований закона<sup>11</sup>.

Российское административное законодательство относится к законности цели предсказуемо осторожнее. Вместе с тем для судебной практики проверка соответствия административного акта законной цели не является чем-то исключительным. Примечательно, что необходимость соблюдения публичной администрацией цели законодательства отстаивается судами не только в рамках конституционного правосудия (где толкование конституционных норм традиционно носит экспансивный характер), но и судами общей юрисдикции при осуществлении гражданского и административного судопроизводства<sup>12</sup>. Полагаем, закрепление данного требования в будущем российском законе об административных процедурах лишь отразит и легально закрепит уже сложившуюся практику.

При соблюдении *требований о компетенции*, по справедливому замечанию эстонских исследователей, необходимо разграничивать ее внутренний и внешний аспекты: «В отличие от превышения внешней компетенции, нарушение внутренней компетенции не приводит к автоматической ничтожности административного акта. Если исключается, что принятие решения не тем чиновником могло повлиять на содержание решения, то нарушение внутренней компетенции не может являться и основанием признания административного акта недействительным судом или органом, рассматривающим возражения»<sup>13</sup>. Наоборот, грубое, очевидное нарушение правил о «внешней компетенции» может влечь ничтожность административного акта<sup>14</sup>.

Административный акт, будучи внешним выражением, формой управленческой деятельности, сам подразумевает соблюдение *требований к собственной форме*. Естественно, что наиболее распространенной является письменная форма акта. Причем для нормативных административных решений она является единственно возможной. Так, в ст. 52 ЗАП Грузии 1999 г. предусмотрены следующие реквизиты нормативных правовых актов: вид нормативного акта, заглавие, дата и место принятия (если в нормативный акт внесены изменения или дополнения, то также даты их внесения), дата вступления нормативного акта в силу и срок действия (если он принят на определенный срок), подпись правомочного должностного лица, регистрационный номер<sup>15</sup>. Требования к форме индивидуальных административных актов менее строги; здесь возможно совершение соответствующих действий в устной или даже конклюдентной формах<sup>16</sup>, в том числе в случае экстренной необходимости. Вместе с тем последние не могут гарантировать надлежащей определенности и достоверности, особенно при обжаловании. Поэтому за адресатом административного акта, как правило, признается право требования последующего письменного закрепления такого акта. Сравнительно типичное правило по данному вопросу содержится в § 37 ЗАП ФРГ 1976 г.: административный акт может быть издан в письменной, электронной, устной или иной форме; устный административный акт должен быть подтвержден в письменной или электронной форме, если существует правомерный интерес и заинтересованное лицо этого потребует.

Некоторые законы об административных процедурах довольно скрупулезно устанавливают перечни элементов содержания письменного административного акта. В качестве конструктивного примера можно привести ст. 50 ЗАП Киргизии 2015 г., согласно которой административный акт должен содержать: полное наименование административного органа; дату принятия и регистрационный номер; физическое или юридическое лицо, которому адресован акт; описание решаемого актом вопроса, обоснование принятия акта (описательно-мотивировочная часть); изложение принятого решения (резолютивная часть); срок вступления акта в силу; срок действия акта, если акт принят на определенное время; срок обжалования акта и орган, где может быть обжалован этот акт; должность, фамилию, имя, отчество должностного лица административного органа, принявшего акт и его подпись; печать принявшего акт административного органа (если иное не предусмотрено законодательством). Думается, подобный законодательный педантизм заслуживает поддержки.



Из определенности формы неизбежно следует *требование определенности содержания* административного акта (очевидно восходящее к волевому признаку административного решения). И если ЗАП ФРГ 1976 г. лишь ограничивается соответствующей констатацией (согласно ч. 1 § 37, административный акт должен быть определенным по содержанию), то, например, ст. 50 ЗАП Киргизии 2015 г. закрепляет более развернутую формулировку: «Административный акт должен быть сформулирован четко и понятно. Содержание административного акта должно быть изложено таким образом, чтобы для его адресата было очевидным, какое право предоставляется, ограничивается или какая обязанность возлагается на него»<sup>17</sup>. Данное правило, прямо не закрепленное в российском законодательстве, вместе с тем хорошо знакомо судебной практике, в первую очередь, в рамках судебного нормоконтроля. Достаточно традиционной следует признать правовую позицию, отраженную в п. 35 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»: «Проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения»<sup>18</sup>. Требование недвусмысленности, четкости, недопустимости возможности двойного толкования также постепенно «оттачивается» российскими судами и в отношении индивидуальных административных актов<sup>19</sup>.

Наконец, одним из ключевых требований законности (и одновременно – процедурных теорий, в том числе «должного управления») является *требование обоснования (мотивировки) административного акта*. Естественно, оно касается лишь индивидуальных решений; нормативные административные акты в самостоятельном обосновании своей эффективности, полезности, применимости и рациональности не нуждаются, в том числе ввиду усиленного действия презумпции законности и легитимности. Обоснование административных решений – еще одно требование, уходящее корнями в институт правосудия, которое тысячелетиями совершенствовало практику мотивирования судебных актов. В случае же с публичным управлением можно наблюдать еще одну любопытную параллель: связь с законной целью акта. Как отмечал А. И. Елистратов, «проверка закономерности акта со стороны

его цели вызывает необходимость в том, чтобы административные учреждения мотивировали свои акты»<sup>20</sup>. Обязанность субъекта публичной администрации обосновывать административный акт, по справедливому замечанию Х. Маурера, преследует следующие цели. Во-первых и в-главных, она принуждает администрацию внимательнее анализировать свою собственную позицию и бережнее относиться к законодательству и фактическим обстоятельствам дела. Во-вторых, она предоставляет гражданам возможность лучше ознакомиться с актом и принять решение – оспаривать его или нет. Наконец, в-третьих, дача мотивов облегчает работу апелляционных административных и судебных органов<sup>21</sup>. Особое значение обоснование имеет в отношении дискреционных решений<sup>22</sup>; можно согласиться с утверждением о том, что «именно в обязанности публичного субъекта мотивировать издаваемый им дискреционный акт скрывается принцип разумности»<sup>23</sup>.

Известный интерес для теории административных актов представляют требования к мотивировке судебных решений, выработанные ЕСПЧ: «Приведенные мотивы во всяком случае должны быть конкретными и основанными на обстоятельствах дела. Суд не вправе, мотивируя решение, ограничиться простыми ссылками на определенные фрагменты законодательства. Тем не менее не требуется детального ответа на каждый довод»<sup>24</sup>. Отметим: сами по себе нормы обоснования актов неизбежно дискреционны, особенно в части объема мотивировки именно дискреционных административных решений. В германской науке высказываются критические замечания по поводу чрезмерно усмотренческого характера соответствующих норм § 39 ЗАП ФРГ 1976 г.<sup>25</sup>. Впрочем, такие споры неизбежны. Ответ на то, какой объем мотивировки достаточен, очевидно, выходит за рамки законодательства об административных процедурах и лежит в плоскости административного судопроизводства. При этом в любом случае действует правило о том, что приводимые аргументы должны быть применимы к делу и охватывать все существенные его обстоятельства. В литературе описаны курьезные случаи, когда административные акты содержали многостраничные рассуждения, в которых отсутствовал анализ существенных обстоятельств дела; такие административные акты следует рассматривать как необоснованные<sup>26</sup>.

Примечательно, что некоторые правопорядки предусмотрели в законах об административных процедурах по сути идентичные требования к обоснованию как судебных, так и административных решений. Например, согласно ст. 67 ЗАП Латвии 2001 г., «в части административного

акта, констатирующего факты, приводятся доказательства, которыми обосновываются выводы, и аргументы, на основании которых доказательства отклоняются»<sup>27</sup>. В ст. 19 ЗАП Швеции 1986 г. урегулирован институт особого мнения по поводу совместно принятого решения, которое может быть высказано публичным субъектом, не согласным с мнением большинства. Таковое формулируется до объявления решения, а если последнее не объявлялось, особое мнение должно быть высказано не позднее итогового оформления принятого решения. Думается, столь прямое подражание судебным актам для сферы публичного управления контрпродуктивно, ведь одним из ключевых отличий административных процедур от судопроизводства является именно облегченность процессуальной формы.

Напомним: обязанность мотивировки административного акта не является абсолютной максимальной. Различные правовые системы, как правило, сходятся на возможности освобождения от таковой ввиду очевидной нецелесообразности (когда, например, административный акт является благоприятным для адресата и при этом не затрагивает правового статуса третьих лиц) или даже фактической невозможности (когда речь идет о необходимости совершения экстренных мер). Впрочем, сравнительный анализ позволяет найти почти комичные основания освобождения публичной администрации от необходимости мотивировки вроде повторных обращений по ранее уже разрешенным вопросам<sup>28</sup>. Некоторые законы об административных процедурах пытаются минимизировать возможности публичной администрации по уклонению от мотивировки своих решений. Например, в ст. 35 ЗАП Швейцарии 1968 г. установлено лишь одно такое основание: принятие благоприятного для адресата акта. Примечательно, что ЗАП Эстонии 2001 г., закрепив аналогичное основание, в ст. 56 подчеркнул: речь идет не об освобождении от обоснования акта вообще, но лишь о необязательности указания фактических оснований. Таким образом, юридические основания (т. е. ссылки на законодательство) необходимо приводить в любом случае; впрочем, последнее представляется очевидным. Намного любопытнее и полезнее для постсоветских правовых систем норма ст. 67 ЗАП Латвии 2001 г., легализовавшая ссылки на судебные решения и на юридическую (также иную специальную) литературу, запретившая при этом обоснование административных актов внутренними правовыми актами: «Учреждение не вправе обосновывать административный акт внутренним нормативным актом. Если учреждение применило внутренний нормативный акт, это упоминается в обосновании административ-

ного акта с указанием издавшего его лица, даты издания, наименования внутреннего нормативного акта и применимой нормы права. Эта ссылка носит информационный характер»<sup>29</sup>.

Наиболее сложной представляется проблема мотивировки акта в ситуации охраняемой законом тайны. Обычно в этом случае обоснование административного акта носит крайне абстрактный и поверхностный характер. Плотность же судебного контроля минимальна, что может приводить к имитации обоснования не только административных, но и соответствующих судебных решений. Подобная правоприменительная практика российских исполнительных и судебных органов подвергается в целом обоснованной критике в решениях Европейского Суда по правам человека<sup>30</sup>. Думается, в качестве положительного примера можно привести следующее решение Административного суда Берлина по делу 1987 г. Обстоятельства дела таковы: истцы не были приняты учениками в берлинское транспортное предприятие, так как согласно сведениям Ведомства по защите конституции (одной из спецслужб ФРГ) они принадлежали к «среде, где господствует насилие». Указанные лица подали заявление об ознакомлении с не известными им до того момента сведениями спецслужбы, в чем им было отказано. Как отметила судебная инстанция, обязанность ведомства изложить конкретные причины отказа «...простирается столь далеко, насколько противостоящие причины это допускают с тем, чтобы суд мог проверить правомерность ведомственного отказа хотя бы на отсутствие очевидных ошибок. Даже если интересы секретности допускают предоставление лишь неполных сведений, ведомство не освобождается от обязанности прояснить причины своего отказа. Если ведомство не может изложить конкретные причины своего отказа, то оно должно указать, почему это невозможно; без хотя бы общего понимания этих причин нельзя достаточно точно оценить те интересы, которые свидетельствуют в пользу или против секретности ведомственных сведений»<sup>31</sup>. Конечно, указанная позиция германского суда также достаточно абстрактна. И всё же общий настрой на принуждение публичной администрации к обоснованию любых, даже секретных (по ее мнению) решений заслуживает как минимум уважения.

Вопросы обоснования решений в российской правовой системе, к сожалению, до сих пор имеют «лоскутное» и неравномерное правовое регулирование. Вновь мы видим опережающее развитие судебного и юстиционного административного процесса: в соответствии с Кодексом административного судопроизводства (КАС РФ), Кодексом об административных правонарушениях

(КоАП РФ), а также, естественно, Арбитражным процессуальным кодексом (АПК РФ), принимаемые решения должны содержать обоснование. Законодательство о позитивном государственном управлении традиционно в данном вопросе уступает вышеописанному стандарту. Требование об обосновании закрепляется, как правило, в отношении неблагоприятных (обременительных для адресата) неюрисдикционных административных актов. В основном речь идет о случаях, когда административные органы, должностные лица отказывают заявителям в удовлетворении их требований. Примечательно, что если федеральный законодатель постепенно внедряет требование обоснования административного акта хотя бы по отношению к негативным актам, то законодательство субъектов РФ, муниципалитетов, а также правоприменители зачастую еще менее склонны признавать за гражданами соответствующее процедурное право<sup>32</sup>. Очевидно, что разнонаправленные позиции законодателя, а также судов различных инстанций необходимо унифицировать посредством закрепления в России на федеральном уровне в общем законодательстве по вопросам административных процедур всех основных рассмотренных выше требований к административным актам.

При этом важно помнить известную условность, подвижность границ между такими группами требований, как законность, обоснованность и целесообразность административных актов. Явная экспансивность судебного контроля в континентальных европейских странах (уходящая корнями как минимум во французскую традицию проверки «отклонений от цели закона») задает яркий тренд, открывающий дополнительные возможности с точки зрения судебной защиты прав граждан. Хорошо известные мантры о возможности судебной проверки исключительно законности (как вариант – обоснованности) административных решений не должны вводить искушенных правоприменителей в заблуждение. На наших глазах идет очередной виток наступления на административное усмотрение, который требует пристального научного анализа.

<sup>1</sup> Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. М., 2002. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. С. 270.

<sup>2</sup> См.: Андреев Д. С. Дефектные административно-правовые акты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 23–24. Впрочем, данный автор отрицает качество признака административного акта за возможностью его судебного обжалования, что, по нашему мнению, неверно.

<sup>3</sup> См.: Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Шта-

тиной. М. : Спарк, 2003. С. 143–144 (авторы главы: А. Н. Козырин, М. А. Штатаина).

<sup>4</sup> Обзоры различных позиций см., например, в следующих работах: Андреев Д. С. Указ. соч. С. 50–55; Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 270 и далее; Ярковой С. В. Проверка арбитражным судом соответствия оспариваемых действий (бездействия) органов публичной администрации (ее должностных лиц) закону или иному нормативному правовому акту // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 29–30.

<sup>5</sup> См.: Соловей Ю. П. Судебный контроль за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / Воронежский гос. ун-т, юрид. ф-т. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 562–565. (Юбилей. Конференции. Форумы ; вып. 7).

<sup>6</sup> См., например: Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 271–276; Тихомиров Ю. А. Критерии законности правовых актов // Право и экономика. 1997. № 19–20. С. 3.

<sup>7</sup> Информационно-поисковая система Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/docs/3492203> (дата обращения: 01.10.2019).

<sup>8</sup> См.: Нематов Ж. Проблемы применения принципов административных процедур в условиях нового этапа развития административного права в Республике Узбекистан // Ежегодник публичного права 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М. : Инфотропик Медиа, 2018. С. 293.

<sup>9</sup> Сборник законов об административных процедурах. М., 2016. С. 146.

<sup>10</sup> Елистратов А. И. Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М., 1917. С. 156.

<sup>11</sup> См., например: Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 340–388.

<sup>12</sup> В качестве примеров можно привести множество судебных решений. Назовем лишь несколько из них: Решение Верховного Суда Республики Крым от 27 февраля 2019 г. № 2А-3/2019 2А-3/2019(2А-37/2018) по делу № 2А-3/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/78LwIcHh1mQa/>; Решение Завитинского районного суда Амурской области от 30 июля 2018 г. № 2-182/2018 2-182/2018 по делу № 2-182/2018 URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Jqs1VV9RMcgp/>; Решение Октябрьского районного суда г. Мурманска от 27 февраля 2019 г. № 2А-1445/2019 2А-1445/2019 по делу № 2А-1445/2019 URL: <https://sudact.ru/regular/doc/9iiGZsGte41H/> (дата обращения: 10.08.2019).

<sup>13</sup> Руководство по административному производству / А. Аэлмаа, Э. Лопман, Н. Паррэт [и др.]. Тарту, 2004. С. 65–66.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 55–56.

<sup>15</sup> См.: Сборник законов об административных процедурах. М., 2016. С. 208.

<sup>16</sup> Так, согласно ст. 57 ЗАП Азербайджана 2005 г., административные акты могут быть приняты в письменной, устной либо иной упрощенной форме (иной понятной форме); «в предусмотренных законом случаях административный акт может быть принят в

форме световых, голосовых сигналов и знаков, изображений либо в иных формах» (Там же. С. 28–29).

<sup>17</sup> Там же. С. 291.

<sup>18</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2. Аналогичная позиция содержалась и в предыдущем постановлении Пленума Верховного Суда РФ.

<sup>19</sup> Обзор судебной практики по данному вопросу см.: *Андреев Д. С.* Указ. соч. С. 102 (ссылка № 239).

<sup>20</sup> *Елистратов А. И.* Указ. соч. С. 157.

<sup>21</sup> Цит. по: *Kunnecke M.* Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2007. P. 149–150. Как отмечает Г. И. Никеров, в англосаксонской правовой системе обоснование административных решений имеет дополнительную цель: облегчение соблюдения учреждением прецедентов, если фактические обстоятельства по делу совпадают. Впоследствии решения издаются отдельными томами и часто служат руководством при рассмотрении аналогичных дел, т. е. становятся прецедентами (см.: Административное право зарубежных стран. С. 391–392 (автор главы – Г. И. Никеров)).

<sup>22</sup> См.: Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies) // Официальный сайт Совета Европы. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804f22ae](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804f22ae) (дата обращения: 10.08.2015).

<sup>23</sup> *Шерстобоев О. Н.* Разумность дискреционных административных актов : сравнительно-правовое исследование // Ежегодник публичного права 2017 : усмотрение и оценочные понятия в административном праве. С. 153.

*Новосибирский государственный университет экономики и управления*

*Давыдов К. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права; доцент юридического факультета Сибирского университета потребительской кооперации e-mail: davkon@yandex.ru*

<sup>24</sup> Цит. по: *Опалев Р. О.* О ключевых европейских стандартах (принципах) в сфере административного судопроизводства // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 27.

<sup>25</sup> См., например: *Kunnecke M.* Op. cit. P. 150.

<sup>26</sup> См.: *Паррэтт Н.* Мотивирование административного акта : цели и основательность // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан : материалы Междунар. конф. «Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистана в условиях модернизации страны», 18 марта 2010 г. / отв. ред. Л. Б. Хван ; Ун-т мировой экономики и дипломатии. Ташкент : АВУМАТБУОТ-KONSALT, 2011. С. 209–210.

<sup>27</sup> Сборник законов об административных процедурах. М., 2016. С. 347.

<sup>28</sup> См., например, ст. 51 ЗАП Киргизии 2015 г.

<sup>29</sup> Сборник законов об административных процедурах. С. 348.

<sup>30</sup> См., например: Постановление Европейского Суда по правам человека от 11 декабря 2018 г. по делу № 66729/16 «Акчай и другие против России» (жалоба № 66729/16). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=577795#08714196237811374> (дата обращения: 10.02.2019).

<sup>31</sup> *Рихтер И., Шунперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву / пер. с нем. Н. Кузнецова и Д. Мироновой. М., 2000. С. 264.

<sup>32</sup> Подробнее по данному вопросу см.: *Давыдов К. В.* Административные процедуры : российский и зарубежный опыт : монография. Новосибирск, 2020. С. 170–171.

*Novosibirsk State University of Economics and Management*

*Davydov K. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative, Financial and Corporate Law Department; Associate Professor of the Faculty of Law of the Siberian University of Consumer Cooperation e-mail: davkon@yandex.ru*

**А. Ченерелли**

*Миланский государственный университет (Италия)*

**ГЕРАКЛ ПРОТИВ ЛЕРНЕЙСКОЙ ГИДРЫ,  
ИЛИ СУД И ДИСКРЕЦИОННОЕ  
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПОЛНОМОЧИЕ**

*В статье проведен общий сравнительно-правовой анализ проблематики судебного контроля за осуществлением дискреционных административных полномочий. После краткого рассмотрения понятия административной дискреции настоящий обзор фокусируется на вопросах интенсивности и пределах судебного контроля за дискреционными полномочиями органов исполнительной власти.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное усмотрение, дискреционные полномочия, судебный контроль, административное право, сравнительное правоведение.

**HERCULES VERSUS THE LERNAEAN HYDRA,  
OR THE COURT AND THE DISCRETIONARY ADMINISTRATIVE POWER**

*The article provides a general comparative legal analysis of the problems of judicial control over the exercise of discretionary administrative powers. After briefly considering the concept of administrative discretion, this review focuses on the intensity and extent of judicial control over executive discretion.*

*Key words:* administrative discretion, discretionary powers, judicial control, administrative law, comparative jurisprudence.

**1. В поисках равновесия между властными полномочиями органов исполнительной власти и эффективностью судебной защиты граждан**

В нашей предыдущей статье<sup>1</sup>, при рассмотрении сравнительно-правового опыта, мы проиллюстрировали, как во многих странах суды сыграли важную роль в первоначальной разработке правил об административной деятельности и как эти правила судебно-правового происхождения были кодифицированы потом законодателями посредством принятия общих законов об административных процедурах. Добавим, что это произошло не только там, где существуют административные суды, но и там, где специальные суды или суды, специализирующиеся на административных делах, отсутствуют. Основным фактором к этому послужило наличие эффективной судебной защиты граждан от решений органов исполнительной власти, даже если эта защита доверена общим судам.

Роль судов важна прежде всего в связи с вопросом административной дискреции (административного усмотрения). Действительно, правила об осуществлении дискреционных полномочий органов исполнительной власти были прак-

тически целиком созданы судебной практикой. Более того, именно формулируя понятие административной дискреции, суды выработали некоторые из основных принципов административной деятельности, такие как принципы, касающиеся права граждан на участие в процессах и обязанности органов исполнительной власти мотивировать свои решения.

Тем не менее отношение между судами и административной дискрецией продолжает оставаться проблемным и в настоящее время. Проблемы возникают из-за сложности найти равновесие между эффективностью судебной власти и прерогативами власти исполнительной. Для описания этого дискуссионного отношения в названии настоящей статьи мы были вдохновлены древнегреческой мифологией и использовали метафору о борьбе Геракла с Лернейской гидрой, легендарным чудовищем, чьи многочисленные головы, стоило их отрубить, сразу вырастали вновь. Именно как мифическая гидра, административная дискреция кажется ускользающей, трудной для выявления со стороны судебных органов и, прежде всего, способной восстановиться вновь после судебного решения.

Однако прежде чем перейти к более детальному рассмотрению этого сложного вопроса, не-

обходимо посвятить несколько слов понятию административной дискреции.

## 2. Законная цель как предел дискреционного административного полномочия

Как известно, в России вышесказанное понятие, изучавшееся еще в предреволюционную эпоху<sup>2</sup> и советский период<sup>3</sup>, привлекло внимание ученых и в последние годы<sup>4</sup>. На следующих страницах мы проанализируем его в свете сравнительно-правового опыта.

Как в российском праве, так и с точки зрения сравнительного правоведения под административной дискрецией (административным усмотрением) понимается возможность выбрать оптимальный вариант административного решения со стороны органа исполнительной власти<sup>5</sup>.

Существуют две возможные ситуации. Может случиться, что порядок осуществления административного полномочия полностью предопределен законом: после установления фактических предпосылок орган исполнительной власти должен только принять решение, предусмотренное законом, и не может изменять никакой из аспектов такого решения. Но может произойти так, что административное полномочие является дискреционным. В этом втором случае, в отличие от предыдущей ситуации, закон не устанавливает напрямую, какое решение принять, но предусматривает несколько вариантов, оставляя выбор между ними органу исполнительной власти. Разумеется, чем больше аспектов решения оставлено органу исполнительной власти, тем шире его административная дискреция.

Однако здесь необходимо сделать некоторые уточнения.

Во-первых, осуществление административного полномочия ограничивается не всегда и не только законом. Несмотря на то что административное полномочие является абстрактно дискреционным, его способы осуществления могут быть предопределены посредством заключения административного договора. Иногда также случается, что первоначальная административная дискреция размыта или даже полностью разрушена судебным решением, как это будет показано подробнее ниже.

Во-вторых, требуется уточнить: какой бы широкой ни была дискреция органа исполнительной власти, она никогда не будет затрагивать телеологический аспект административного решения, который всегда предопределен законом. В этом выражается специфическая особенность административного права и его отличие от частного права. Действительно, частно-правовая деятельность свободна в своей цели, которая устанавливается самостоятельно сторонами сделки или договора, при условии, что такая цель не за-

прещена законом. И, наоборот, административно-правовая деятельность является всегда функциональной, т. е. должна преследовать ту цель, которая возложена законом на данный орган исполнительной власти. Когда административное полномочие является дискреционным, орган исполнительной власти может устанавливать некоторые аспекты своего решения, такие как время, объект или адресаты решения, но всегда обязан преследовать законную цель.

Иными словами, административная дискреция органов исполнительной власти является понятием, полностью отличающимся от свободы, которой пользуются субъекты частного права. Такая свобода – это возможность самостоятельно определять цели деятельности и способы их достижения, в то время как дискреция есть просто возможность определять, выбирая среди нескольких правовых альтернатив, какой способ использовать для достижения цели, возложенной законом. Данная особенность – следствие принципа законности, который требует, чтобы закон устанавливал условия, процедуру, правовые последствия и, прежде всего, цель каждого административного полномочия. Добавим, что эта законная цель связана с определенным публичным интересом, на осуществление которого направлено каждое административное полномочие.

Прежде чем перейти к рассмотрению оставшихся вопросов, необходимо сделать последнее уточнение. Нужно задаться вопросом, применимо ли сделанное до настоящего момента рассуждение к контрактной деятельности органов исполнительной власти, т. е. к той деятельности, которая направлена не на принятие административных решений, а на заключение контрактов для государственных нужд. В то время как административные договоры – это двусторонние или многосторонние административные акты<sup>6</sup>, государственные контракты являются не чем иным, как частно-правовыми актами. Иными словами, заключая государственные контракты, органы исполнительной власти осуществляют собственную частную правоспособность и действуют в качестве субъектов частного права.

Может быть, следует полагать, что органы исполнительной власти имеют ту же свободу, что и остальные субъекты частного права? Ответ, разумеется, отрицательный, потому как, при ближайшем рассмотрении, и в этих случаях необходимо соблюдение целей, возложенных законом: это обеспечивается двустадийностью контрактной деятельности органов исполнительной власти.

Говоря точнее, можно различить административно-правовую и частно-правовую стадии. Частно-правовая касается заключения и исполнения государственного контракта. Однако ей предше-

ствуется административно-правовая стадия, касающаяся планирования закупки и определения поставщика или подрядчика, – и эта стадия во многих странах представляет собой отдельную и самостоятельную административную процедуру. Задача данной предварительной административно-правовой стадии – сделать возможным, чтобы также и контрактная деятельность органов исполнительной власти преследовала цель, возложенную законом.

### 3. Уважение как предел судебного контроля за дискреционными административными решениями

Необходимо задать вопрос: каким образом реализуется судебный контроль за осуществлением дискреционного административного полномочия в случае судебного оспаривания решения органа исполнительной власти? Говоря точнее, нужно поставить следующий вопрос: может ли суд виртуально заменить собой орган исполнительной власти и таким образом оценить, действительно ли оспоренное решение соответствует решению, наилучшим образом реализующему законную цель административного полномочия, т. е. решению, оптимальному для публичного интереса? Из рассмотрения сравнительно-правового опыта следует, что ответ на данный вопрос обычно отрицательный. Суд не может снять с себя судейскую мантию и облачиться в костюм органа исполнительной власти, чтобы оценить, какая среди различных правовых альтернатив была наилучшей в момент принятия административного решения. И, хотя некоторые правовые системы допускают, что такое замещение судом органа исполнительной власти может произойти в определенных случаях, речь идет о немногочисленных исключительных ситуациях, непосредственно предусмотренных законом<sup>7</sup>.

И, наоборот, почти повсюду общее правило предусматривает для суда непреодолимый предел в отношении контроля за дискреционными административными решениями. Что во многих странах общего права описывается с помощью термина *deference*, который буквально можно перевести как «уважение» и который мы используем также и здесь, поскольку он часто встречается в международной литературе, написанной преимущественно на английском языке. Такой предел является более широким в одних правовых системах и более узким – в других, но в основном он состоит в том факте, что суд не имеет права оценивать целесообразность дискреционных административных решений. Под целесообразностью понимается соответствие решения всем тем критериям хорошего управления, которые имеют не правовой, а экономический, политический и

иной характер. В отношении этих аспектов оспоренного решения суд должен «оказывать уважение» органу исполнительной власти<sup>8</sup>.

Правило о судебном уважении основано главным образом на принципе разделения властей и необходимости воспрепятствовать тому, чтобы судебная власть вторгалась в сферу исполнительной власти. Тем не менее существует и иная причина: судебный контроль за административной деятельностью реализуется посредством оценки законности этой деятельности. Следовательно, судебный контроль за административными решениями, основанный на неюридических параметрах, таких как целесообразность, не соответствовал бы задачам суда и его правовым методам.

Это не означает, что запрещен любой контроль за административной дискрецией. Во-первых, как мы уже сказали, каждое дискреционное административное полномочие должно осуществляться для достижения определенной цели, возложенной законом на орган исполнительной власти как обладателя такого полномочия. Соответствие законной цели – одно из требований законности административного решения, и поэтому оно, несомненно, может быть проверено судом. В связи с этим нужно сделать одно уточнение. Суд не может проверить, является ли оспоренное решение наилучшим в отношении законной цели административного полномочия, потому что, повторим, это вопрос целесообразности и, следовательно, он выходит за пределы задач судебного контроля. И, наоборот, суд имеет задачу проверить, является ли оспоренное решение действительно направленным на реализацию законной цели или, несмотря на созданную видимость, фактически преследует иную цель, отличающуюся от цели, возложенной законом на орган исполнительной власти. Последний вопрос с самого начала приобрел исключительную важность в некоторых правовых системах (например, Франции, Италии). Еще с конца XIX столетия один из способов судебного контроля за административной деятельностью основан на понятии «превышение полномочия» – *détournement de pouvoir* (фр.) и *excesso di potere* (итал.). Данное понятие указывает тот дефект, который состоит в осуществлении административного полномочия для иной цели, отличающейся от установленной законом и делающей незаконным решение органа исполнительной власти. Добавим к вышесказанному, что эти понятия присутствуют и в российской судебной практике<sup>9</sup>.

Во-вторых, понятие законности включает в себя не только законодательные нормы точного и определенного характера, но и общие принципы правовой системы, которые изложены непосредственно в конституционных или законодатель-

ных положениях или могут быть сформулированы посредством толкования данных положений. Среди наиболее важных общих принципов для административного права необходимо назвать принципы разумности и пропорциональности.

Принцип разумности, вместе со связанным с ним принципом беспристрастности, происходит от наиболее широкого принципа равенства, который предусмотрен почти всеми современными конституциями и который, прежде всего, касается отношений между гражданами и государством. Разумность и беспристрастность означают, что административное решение должно быть разумным и логичным, прежде всего в отношении его мотивировки.

Принцип пропорциональности уходит своими корнями в немецкий опыт, но потом он распространился в романоязычных странах благодаря праву Европейского союза, а также и во многих странах, не входящих в Европейский союз<sup>10</sup>. Хотя его первоначальной сферой применения были решения о наложении административных санкций или применении дисциплинарных мер и, в основном, административные решения негативного характера для адресатов, такой принцип постепенно распространился и в других сферах. К примеру, в итальянской судебной практике принцип пропорциональности широко применяется также в отношении контрактной деятельности органов исполнительной власти<sup>11</sup>, охраны окружающей среды<sup>12</sup> и здоровья граждан<sup>13</sup>, защиты свободы конкуренции и прав потребителей<sup>14</sup>.

Почему мы упоминаем эти общие принципы, говоря о судебном контроле за дискреционными административными решениями? Причина в том, что такие принципы, как пропорциональность, разумность и беспристрастность, осуществляют чрезвычайно важную функцию в регулировании исполнения дискреционных административных полномочий. Если выбор оптимального решения предоставлен органу исполнительной власти, такой выбор должен быть соразмерным, разумным и беспристрастным. Если административное решение противоречит принципам пропорциональности, разумности и беспристрастности, оно должно быть признано судом незаконным.

#### 4. Воздействие судебного решения на дискреционное административное полномочие

В заключение этой короткой статьи необходимо посвятить несколько слов вопросу крайне сложному, но вместе с тем и крайне важному. Говорим о правовых последствиях судебного решения для осуществления дискреционного административного полномочия.

Мы сказали, что в случае с дискреционным административным полномочием суд не может проверять целесообразность оспоренного решения и устанавливать, какое решение является оптимальным для публичного интереса и, следовательно, какое решение должно быть принято органом исполнительной власти. Теоретически это означает также, что после судебного признания незаконности оспоренного решения орган исполнительной власти может принять по данному делу новое решение, равным образом дискреционное. Практически же это предопределяет некоторые возможные риски с точки зрения эффективности судебной защиты. Прежде всего, новое решение органа исполнительной власти может характеризоваться тем же самым дефектом, что и первоначальное решение (как, к примеру, та же самая неразумная мотивировка). После того, как и второе административное решение будет оспорено и признано незаконным со стороны суда, идентичный дефект может присутствовать в третьем административном решении и во всех последующих решениях.

Но может случиться и худшее. Орган исполнительной власти может постоянно принимать незаконные решения, просто меняя каждый раз мотивировку. К примеру, гражданин запрашивает выдачу разрешения, в котором ему отказывают на основании определенного мотива, но отказ незаконен, потому что приведенный мотив является неразумным. После судебного признания отказа незаконным гражданин представляет новое заявление, но орган исполнительной власти вновь отказывает в выдаче разрешения на основании иного мотива, которого нет в первом оспоренном решении. После того, как и второй отказ был признан незаконным, орган исполнительной власти в третий раз сможет отказать в разрешении, используя еще один мотив. И такая история может повторяться идентичным образом бесчисленное количество раз, просто с изменением каждый раз обоснования решения об отказе.

Во избежание того, чтобы судебная защита фактически была сведена на нет, правовые системы выработали некоторые меры. По данному вопросу образцовым является итальянский правовой опыт.

Во-первых, итальянская правовая система разработала понятие *effetto conformativo* (букв. «конформационный эффект» или «конформационное действие»)<sup>15</sup>. Речь идет об одном из видов правовых последствий, которое судебное решение производит в отношении органа исполнительной власти, чей административный акт был признан судом незаконным. В связи с этим в Италии говорят о «конформационном эффек-



те» судебного решения. О чем идет речь? В итальянском праве судебное решение, которое признает административный акт незаконным, отменяет любое правовое последствие такого акта. Но есть и другое: считается, что судебное решение, после его вступления в силу, будет способно также предопределять «конформацию» (приведение в соответствие) последующей деятельности органа исполнительной власти, который не сможет больше совершать такую же ошибку, осуществляя снова дискреционное административное полномочие. Если новый административный акт содержит идентичный дефект, такой акт нарушает судебное решение и является не просто незаконным, а полностью ничтожным: согласно итальянскому праву ничтожность представляет собой наиболее серьезную форму дефектности и ведет к тому, что административный акт не производит никакого правового последствия. Иными словами, когда административный акт, принятый после судебного решения, противоречит этому решению, происходит не просто нарушение юридических норм об осуществлении административного полномочия, а полная утрата административного полномочия. Причина последней заключается в том, что в отношении вопросов, разрешенных судом, орган исполнительной власти не имеет более никакого полномочия выносить решения, а должен только исполнить судебное решение.

Во-вторых, итальянская судебная практика создала правило, которое обычно описывается выражением «one shot»<sup>16</sup>. Такое правило касается прежде всего административной деятельности по выдаче лицензий и разрешений или принятию иных актов, благоприятных для адресатов. На практике считается, что после судебного решения орган исполнительной власти имеет только одну возможность «выстрелить» с помощью «оружия» административной дискреции. Выражаясь точнее, после судебного признания незаконности административного акта орган исполнительной власти имеет еще одну возможность осуществить дискреционное административное полномочие. Но если второй административный акт также признан незаконным, третьей возможности уже нет: дискреционное административное полномочие считается прекращенным. Возвращаясь к примеру с запросом разрешения, орган исполнительной власти, после судебного признания незаконности первого отказа, сохраняет возможность разрешить дискреционно заявление гражданина только еще один раз: если второй отказ также признан незаконным, орган исполнительной власти теряет полномочие разрешать дискреционно данное заявление и обязан выдать гражданину разрешение.

<sup>1</sup> См.: Ченерелли А. Законодательное регулирование административных процедур : сравнительно-правовое исследование // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 3. С. 34–39.

<sup>2</sup> См., например: Лазаревский Н. И. Административное усмотрение // Право : еженед. юрид. газета. 1900. № 42. С. 1957–1964.

<sup>3</sup> См.: Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Сов. государство и право. 1990. № 1. С. 23–30.

<sup>4</sup> О понятии административной дискреции в действующем российском праве см.: Давыдов К. В. Судебный контроль за дискреционными административными актами и процедурами в РФ : правовые проблемы и возможные пути их решения // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 4. С. 3–18 ; Шерстобоев О. Н. Административная дискреция и принцип разумности (Часть 2: Российский опыт) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2018. № 1. С. 74–83 ; Соловей Ю. П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // Право : журн. Высш. шк. экономики. 2019. № 4. С. 72–99. Для ознакомления с замечательным и оригинальным исследованием российского опыта с точки зрения сравнительного правоведения см. также: Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт. Новосибирск : Академиздат, 2020. С. 360–387.

<sup>5</sup> Подробнее см.: De Falco V. Administrative Action and Procedures in Comparative Law. The Hague : Eleven International Publishing, 2018. P. 171–216.

<sup>6</sup> Что касается административных договоров, они являются отступлением от общего правила односторонности административного решения, так как в этих случаях решение принимается органом исполнительной власти с согласия адресатов. Подробнее об этом см.: Petit J., Frier P.-L. Droit administratif. Paris : LGDJ, 2020. P. 473–545.

<sup>7</sup> Например, в итальянском опыте эти исключительные случаи перечислены в ст. 134 КАС Италии. Среди них наиболее важным является особенное исполнительное производство, которое применяется, когда орган исполнительной власти не выполнил добровольно судебное решение, касающееся административного правоотношения.

<sup>8</sup> Для более подробного рассмотрения понятия *deference* с точки зрения сравнительного правоведения см.: Deference to the Administration in Judicial Review : Comparative Perspectives / ed. by G. Zhu. Cham : Springer, 2019. P. 2–16.

<sup>9</sup> См., например, п. 62 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Comparative Administrative Law. Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States / ed. by R. Seerden. Cambridge : Intersentia, 2018. P. 307–308.

<sup>11</sup> Решение Пленума Государственного совета Италии от 7 мая 2013 г. № 13 // СПС DeJure. В Италии Государственный совет (*Consiglio di Stato*) является

апелляционным административным судом, а областные административные трибуналы (*tribunali amministrativi regionali*) – административными судами первой инстанции.

<sup>12</sup> Решение Административного трибунала области Кампания от 1 августа 2013 г. № 4037 // Там же.

<sup>13</sup> Решение Административного трибунала области Абрुццо от 28 ноября 2012 г. № 507 // Там же.

<sup>14</sup> Решение Административного трибунала области Лацио от 3 июля 2012 г. № 6026 // Там же.

*Миланский государственный университет (Италия)*

*Ченерелли Алессандро, кандидат юридических наук, доцент; научный сотрудник Университета региона Кампания имени Луиджи Ванвителли (Италия)*  
*email: alessandro.cenerelli@yandex.com*

<sup>15</sup> О конформационном эффекте судебного решения в итальянском праве см.: *Garofoli R., Ferrari G. Manuale di diritto amministrativo. Roma : Neldiritto Editore, 2016. P. 2013–2016.*

<sup>16</sup> Правило «одного выстрела» закреплено в судебной практике и было создано судами в 90-е гг. прошлого века. В качестве примера судебной практики последних лет см.: Решение Государственного совета Италии от 25 февраля 2019 г. № 1321 // СПС DeJure.

*Milan State University (Italy)*

*Cenerelli Alessandro, PhD in Law, Associate Professor; Research Fellow of the University of Campania named after Luigi Vanvitelli (Italy)*  
*email: alessandro.cenerelli@yandex.com*

О. Н. Шерстобоев

*Новосибирский государственный университет экономики и управления*

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНОЕ  
СУДОПРОИЗВОДСТВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ:  
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ВЗГЛЯД**

*В статье рассматриваются три пути формирования теории административных процедур, которая является ключевой доктриной современного административного права. Сравнение зарубежных правовых порядков демонстрирует, что в формировании этой теории участвовали судебная практика, юридическая доктрина и законодательство. В настоящий момент в России присутствуют отдельные элементы этих трех путей, что позволяет говорить о развитии теории административных процедур в системе российского права.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное право, административное судопроизводство, административные процедуры, принципы административных процедур.

**ADMINISTRATIVE LAW, ADMINISTRATIVE JUSTICE,  
ADMINISTRATIVE PROCEDURES:  
A COMPARATIVE AND LAW VIEW**

*The article presents three ways in which the theory of administrative procedures was formed. This theory is the key of modern administrative law doctrine. Comparison of foreign legal orders presented that there are three elements that formed this theory, including case law, legal doctrine and legislation. Now in Russia there are separate parts of these ways, and this allows to say that the theory of administrative procedures is developing in the Russian legal system.*

*К е у w o r d s:* administrative law, administrative proceedings, administrative procedures, principles of administrative procedures.

Становление административного права любой страны тесно переплетается с проблемами политической, экономической и социальной истории, обуславливается множеством национальных особенностей, объясняется различными доктринальными взглядами, и всё это кристаллизует собственную специфику, выделяющую его на фоне иных, не таких «многострадальных», отраслей права. В прошлом административного права встречается как его отрицание (полное или частичное)<sup>1</sup>, так и возвеличивание, связанное с возложением на него несвойственных задач, призванных разрешить все проблемы<sup>2</sup>. Споры о его предназначении и месте в системе права не прекращаются до сих пор. Так, С. Кассезе, характеризуя современное состояние доктрины, указывает на поляризацию взглядов от утверждения «конца административного права» до его обновленного варианта в современных условиях<sup>3</sup>. И, тем не менее, в сравнительно-правовом ракурсе ясно обозначаются общие для любой правовой системы тенденции, проявившиеся еще в XIX в. и ставшие очевидными в XXI столетии. Они свиде-

тельствуют об общих сущностных характеристиках, запечатленных административно-правовыми источниками и неоднократно подтвержденных практикой их реализации. Стабильность таких характеристик указывает на четкие тренды в развитии административного права, позволяет выбрать наиболее оптимальные регулятивные средства, обеспечить стабильность публично-го управления и, конечно, гарантировать права граждан и организаций. Иными словами, любая сколько-нибудь развитая национальная система административного права характеризуется не только своеобразием, но и включает ряд приемлемых для разных стран институтов, благодаря которым демонстрирует определенную гибкость, способность взаимодействовать с зарубежными правовыми порядками.

Прежде всего, следует отметить роль судов (скорее всего судей), которые определили векторы современного развития административного права. Такое утверждение будет справедливым для всех правовых семей. Так, данное утверждение бесспорно для стран Общего права с их прецедентными решениями, но и судейский корпус континентальных государств также не оставал-

ся в стороне, не ограничивался лишь трансляцией воли законодателя<sup>4</sup>. Достаточно привести известную сентенцию о немецком административном праве, которое в наибольшей степени создано судьями. Например, В. Еллинек отмечал административные суды, вдохнувшие жизнь и придавшие смысл общим началам отрасли<sup>5</sup>. Э. Шмидт-Ассманн даже именуется «судейское законодательство» классическим источником законодательства об административных процедурах, что характеризует генезис правового регулирования отношений по типу «гражданин – орган управления» в разных странах<sup>6</sup>. Аналогичный вывод делал Ж. Ведель, связывая рождение французского административного права с передачей споров с участием публичной администрации в ведение специальных судов<sup>7</sup>.

И чем же занимались суды в таких случаях, помимо разрешения административных споров? Они формировали систему принципов, ставших, впоследствии, фундаментом идей о правильном государственном управлении. Тем самым определялась направленность доктрины, обеспечивающей не только этапы юридического оформления управленческой деятельности, но концентрирующей на разумности, законности, нейтральности, эффективности и иных общих публично-правовых началах<sup>8</sup>. На определенном этапе эти общие положения составили основу теории административных процедур или иных близких к ней административно-правовых конструкций, обеспечивающих права невластных субъектов.

Например, широко распространенный сейчас принцип пропорциональности впервые конкретизировался Высшим административным судом Пруссии в решениях по делу Кройцберг (Kreuzberg) в 1880 и 1882 гг.<sup>9</sup>

Во Франции наиболее важные нормы административного права, по свидетельству Ж. Веделя, были установлены административными судьями, которые иногда «искусственно» привязывали их к нормативным правовым актам, а иногда просто пользовались собственным усмотрением, формулируя их и применяя для разрешения конкретных случаев. В отсутствие развитого законодательства, судьи были вынуждены самостоятельно формулировать общие начала, «эквивалентные основным ключевым статьям, которые содержал бы административный кодекс, если бы он существовал». В итоге, французская традиция также указывает на тесную связь административного права с процессом, без которого понять его содержание затруднительно или невозможно. Например, из-под пера судей вышли нормы об изменении административных договоров, теория ничтожности административных актов<sup>10</sup>. Подчеркивая роль судей, Ж. Ведель писал: если

бы все законы в сфере административного права оказались бы упраздненными, то само право «продолжало бы существовать, так как судебная практика сформулировала основополагающие нормы административного права без ссылки на писанные нормативные акты». В этом, по его мнению, кроется отличие данной отрасли от гражданского права, которое без соответствующего кодекса немыслимо<sup>11</sup>.

Итак, судебная власть с правом разрешения административных споров, безусловно, способствовала выработке основных подходов, определяющих сейчас правовой режим взаимодействия участников управленческих отношений. Судьи часто опирались на однопорядковые конституционные принципы: верховенства права, правового государства, законности и др., уточняя их и приспособляя для практических государственно-управленческих нужд. Единство исходных начал позволяет говорить о схожести административно-правового развития в различных правовых порядках. Так, В. Де Фалько обратил внимание на идентичность средств, осуществления административной деятельности в континентальных странах, выстраиваемых вокруг административного акта, но их эквиваленты проявлялись и в системе Общего права<sup>12</sup>. Возможность адаптации административно-правовых конструкций разных стран с формированием общих подходов сейчас не вызывает серьезных споров. Так, М. Форман, выделив французскую и немецкую семьи административного права, сделал вывод о том, что они «не так уж и отличаются между собой», а их «комбинация» вполне возможна. Например, она представлена в Испании, Португалии и, наконец, в общем европейском административном праве<sup>13</sup>. По свидетельству Э. Шмидта-Ассманна, «суды “шаг за шагом” разрабатывали, уплотняли и, по мере необходимости, преобразовывали административные процедуры»<sup>14</sup>.

Первый промежуточный вывод настоящей статьи: суды при разрешении административных споров генерировали основополагающие принципы административного права, опираясь на конституционные положения. Данные принципы обеспечивали деятельность органов государственного управления в отношениях с гражданами и стали первым шагом на пути формирования доктрины административных процедур. Этот процесс, с долей условности, параллельно развивался в странах из разных правовых семей.

Объективизация принципов административной деятельности в судебных решениях стала важной вехой в строительстве административного права современных государств, но переоценивать ее значение не следует. Административно-правовая доктрина сыграла не менее

значительную роль в становлении начал, определяющих взаимоотношения между властными и невластными субъектами управленческих отношений. Так, до судебного признания пропорциональность была «изобретена» знаменитым прусским юристом К. Г. Сварец, одним из основоположников Прусского общеземского уложения 1794 г.<sup>15</sup>. В Германии во второй половине XIX в., по образному выражению М. Столлейса, наука и юриспруденция шли рука об руку, образуя набор юридических конструкций, позволявших типизировать управленческую деятельность, придавая ей юридическую форму<sup>16</sup>. Э. Шмидт-Ассманн также связывает самостоятельность административного права, его важное место в системе права с его научным развитием. В 1862 г. О. Майер подчеркивал важность общих принципов для систематизации административного права, а уже через несколько лет он четко обозначил связь между его систематизацией и научными исследованиями<sup>17</sup>. Также автор обращается к важной роли догматики в строительстве системы административного права, определении его политики<sup>18</sup>, структура которого определяется «через теоретические предположения», опираясь в этом на общие принципы<sup>19</sup>.

Доктринальная традиция развивалась без отрыва от практики. Судебные органы, призванные разрешать публичные споры, сами являлись и являются центрами, продвигающими науку административного права. Так, Государственный совет Франции известен «высокими научными традициями, независимостью и государственным разумом» и поэтому характеризуется как опорная стена всей отрасли<sup>20</sup>. В аппарате Федерального административного суда Германии имеются научные сотрудники, они поддерживают работу его сенатов (от одного и более для каждого из двенадцати сенатов)<sup>21</sup>. В самом суде располагается крупнейшая юридическая библиотека (более 240 000 единиц, включая исторические книги), которая в основном предназначена для членов суда, но ее фонды используются и для поддержки решений иных судов и органов власти<sup>22</sup>. Судьи немецких административных судов могут иметь ученые степени. Например, в 2018 г. из семи судей первого сената Федерального административного суда пятеро имели степень доктора права, из них один являлся профессором<sup>23</sup>.

Административно-правовая доктрина венчается общими средствами, обеспечивающими права и свободы граждан в отношениях с публичной администрацией. Если в сфере судопроизводства они представлены административным процессом с присущими ему признаками, группирующимися вокруг идеи активной роли суда, то в деятельности административ-

ных органов современное доктринальное прочтение во многих странах упирается в принципы административных процедур, образующих базис форм государственного управления. Этот вывод хорошо демонстрируется в сравнительно-правовом ключе. Например, показательна работа Г. Пюндера, в которой сравниваются административные процедуры ФРГ и США, стран, представляющих традиционно разные правовые системы. Тем не менее, как полагает автор, основополагающие начала, консолидирующие их административное право, вполне сопоставимы и представлены административными процедурами, имеющими тесную связь с верховенством права и идеей легитимации государственного управления. В таком качестве административные процедуры предоставляют сторонам правоотношения эффективные несудебные средства защиты прав, способствуют легитимации административных решений, содействуют раскрытию информации в административной сфере. В этой системе координат компаративистский анализ не только возможен, но может быть полезен, даже для стран с полярными правовыми порядками<sup>24</sup>.

На доктринальном уровне ведется поиск ответов на вопросы: как принимаются и оформляются административные решения, когда они приобретают юридическую силу, каким образом действуют, обжалуются и прекращают свое действие. Но базовыми точками для решения указанных задач выступают не процедурные нормы, закрепленные регламентами и законами, а принципы, на основании которых эти правила принимаются и реализуются. Здесь высвечивается область для сравнения административно-правовых реалий; там, где есть предмет для сопоставления, можно найти и сферу для взаимодействия, в том числе через рецепцию, что доказывается всеми странами, проводящими административные реформы и заимствующими отдельные управленческие институты и правовые конструкции. Например, Ж.-М. Эймери-Дузанс, оценивая реформирование управленческих систем, распространившееся в мире с 1980-х гг., хорошо показывает, как страны с сильными административно-правовыми традициями (автор исследует Францию, но также пишет о Германии) восприняли «англоязычную идеологию» нового государственного управления, взяв из нее ряд идей и приспособив их для собственных нужд<sup>25</sup>. Г. Пюндер, сравнивая немецкую и американскую доктрины, делает вывод, что в первой недооценивается важность принятия решений, тогда как во второй этому уделяется более пристальное внимание, а также поощряется широкое участие населения в данной процедуре<sup>26</sup>.

В таких условиях следует сопоставлять не столько регулятивные нормы разных государств (хотя и их тоже), сколько основополагающие положения, на которые опираются административные и судебные органы, включая их мотивы, аргументацию. В противном случае сравнение может обернуться простым копированием фраз и предложений законодательных актов без уяснения их действительного смысла, что в крайней негативной вероятности введет в заблуждение официальные власти, отвечающие за развитие государственного управления, а в менее категорическом варианте, новые нормы окажутся невостребованными судами, которые будут вкладывать в них смысл прежних правил, стремясь законсервировать уже имеющуюся правоприменительную практику. Научное осмысление административно-правовой действительности должно стать ориентиром для правильного понимания действующего права, особенно в условиях активного взаимодействия правовых систем.

Например, практически все постсоветские страны восприняли идею закона об административных процедурах. Конечно, она обладает потенциалом, что подтверждается широким распространением таких законов, прежде всего, среди стран континентальной правовой семьи, но без понимания истинного смысла этой идеи ее имплементация в правовую систему невозможна. Непонятый закон рискует остаться невостребованным судами и тем более административными органами. В таком контексте каждое государство, принимая закон об административных процедурах, заимствует зарубежный опыт, но формирует свою модель, на своем языке в условиях собственных правовых реалий. Хотя базовые начала теории административных процедур должны сохраняться, но они требуют национального переосмысления, и здесь сложно обойтись без обобщающих исследований.

Примером подобного обобщения является труд европейской коллаборации ученых-административистов, известной как ReNEUAL<sup>27</sup>. Ими разработаны так называемые Модельные правила административных процедур ЕС, которые выработаны на основе сравнительного исследования лучших практик европейских стран и направлены на укрепление общих принципов права ЕС<sup>28</sup>. Авторы заверяют, что их труд поможет упростить правовое регулирование, восполнит существующие пробелы, обеспечит правовую определенность<sup>29</sup>. Важно, что они акцентируют внимание на принципах административных процедур, а уже затем переходят к предложениям регулятивного характера. По их мнению, фундаментом административного права являются законность,

правовая определенность, пропорциональность, защита законных ожиданий<sup>30</sup>.

Второй промежуточный вывод: теория административных процедур – это основополагающее звено современного административного права многих стран. Ее истоки не скрываются исключительно в умах и кабинетах ученых, они выработаны практикой государственного управления, поиском его разумных начал, которые опробованы административными и судебными органами и обобщены в трудах исследователей. Именно доктрина административных процедур представляет второй канал развития административного права. Она может быть оформлена или представлена в некоторых правопорядках фрагментарно, отдельными правовыми конструкциями.

Третий канал связан с идеей оформлять административные процедуры законодательно, которая традиционно связывается с немецко-австрийским вариантом континентального административного права. Так, В. Еллинек, со ссылкой на Ш. Л. Монтескье, определял законность государственного управления следующим образом. Она не означает, в первую очередь, что ни один административный акт не должен противоречить закону, это и так общеизвестно. Законность проявляется в том, что ни один обременяющий административный акт не принимается без соответствующего правового основания<sup>31</sup>. По мнению Е. Шулев-Штайндль, при надлежащем законодательном регулировании администрация освобождается от сложного труда по определению легитимности, соразмерности и совершенности прочих аналогичных действий<sup>32</sup>. А. Ченерелли отмечает, что суды, несмотря на широкие дискреционные возможности, всё же ограничены в возможности выработать единые стандарты в системе государственного управления, к тому же судебная практика может быть противоречивой, а законодательное регулирование управленческой деятельности является наиболее удобным способом разрешения этих проблем<sup>33</sup>.

В континентальных правопорядках, с их традициями юридического позитивизма, идея систематизации норм административного права выглядит вполне уместной, хотя и чрезвычайно сложной. Обширные и разнообразные сферы государственного управления не позволяли провести кодификацию в привычном смысле. При этом нормы об административных процедурах оказались более гибким материалом, позволившим систематизировать их, сформировав подходы о реализации форм государственного управления. Важно, что под воздействием судебной практики и доктрины законы об административных процедурах не стали более авторитетной версией административных регламентов, свойственных

механистическим теориям полицейского права, с их стремлением к автоматизации управленческих процессов. В таких законах кристаллизовалась идея должного взаимодействия властных и невластных субъектов, развивалось конституционное представление о правильном балансе публичных и индивидуальных интересов в каждом случае. Базовым звеном в законах стали общие принципы, которые могли не закрепляться в их текстах, но выводились из конституционных требований, формулировались судами и этим получали всеобщее признание (например, в законе ФРГ об административных процедурах перечня таких принципов нет, но без них понять суть его норм невозможно<sup>34</sup>). Именно эти общие положения, как часть конституции, выполняют важную функцию легитимации законов<sup>35</sup>, придавая им качественно новое, в сравнение с регламентами звучание.

Известно, что Австрия представила первый опыт кодификации административных процедур (1925 г.), а «революционный импульс» развитию соответствующего законодательства придала Германия, приняв в 1976 г. свой закон об административных процедурах<sup>36</sup>. Отдельно следует назвать закон США об административной процедуре 1946 г.<sup>37</sup>, принятый вне австро-немецкой традиции и подтвердивший принципиальную возможность такой кодификации в странах Общего права. Кстати, в США никогда не отрицали роль законов в развитии административного права, что хорошо демонстрирует А. Вермель, сравнивая взгляды Р. Паунда, К. Шмидта и Р. Дворкина. Автор указывает, что все они в свое время размышляли о последствиях, вызванных усложнением государственных функций, что может привести к умалению общих принципов права, объективированных в законах, и господству подзаконных источников права. При этом А. Вермель соглашается с Р. Дворкиным в том, что вытеснение общих принципов не произойдет, и доказывает, что именно судьи, столкнувшись с разнообразием и множественностью источников административного права, обратились к общим началам, благодаря чему административное право «если и не стало “форумом принципов”, то, по меньшей мере, является полем битвы конкурирующих принципов»<sup>38</sup>. Конечно, формулировка о сражении принципов скорее характеризует особенности прецедентного права, но, в определенной степени, она повторяет утверждение континентальных юристов о роли судов в формировании общих начал теории административных процедур и соответствующего законодательства. Только в США этот процесс происходил уже после принятия закона о процедуре и скорее являлся ответом на работу многочисленных адми-

нистративных органов в условиях усложняющегося государства.

В странах Общего права встречаются и иные примеры, например, Закон ЮАР о поддержке административной юстиции 2000 г.<sup>39</sup> устанавливает некоторые положения, свойственные административно-процедурным законам, действующим в европейских странах. В его преамбуле указывается, что государство стремится обеспечить реализацию права административной деятельности, которая должна быть законной, разумной и процедурно справедливой, а также права на письменное обоснование административной деятельности (ст. 33 Конституции ЮАР). Безусловно, Южно-Африканский вариант далек от привычных законов об административных процедурах, но идеологически он гораздо ближе им, чем любой закон, просто детализирующий деятельность одного или группы административных органов.

Следует отметить активное распространение законов об административных процедурах на постсоветском пространстве, среди них особый интерес представляют законы стран, ранее входивших в состав СССР<sup>40</sup>. Немецкая традиция стала определяющей для этих источников права, они вбирают в себя ряд достижений, выработанных судами и доктриной, отсутствующих в тексте немецкого закона. Об этом свидетельствует их неременная часть о принципах административных процедур. Такое законодательное решение можно оценивать по-разному, но в целом оно несет позитивные устремления. С одной стороны, законодательно установленные принципы становятся частью позитивного права, которая доводится до адресатов наиболее простым способом, через текст источника права. Но обычной констатации нормативного положения недостаточно для того, чтобы оно начало выполнять свою регулятивную функцию. Принцип необходимо наполнить «правоприменительным» смыслом, показать условия и механизм его реализации, а законодатель часто этого не делает. Более того, усилие законодателя имеют естественный предел, не позволяющий закреплять все точные регулятивные механизмы исключительно в законах. Даже фиксация в нормативном правовом акте нормы-принципа не освобождает правоприменителей от обязанности уяснения его содержания. То есть перечень принципов административных процедур в законе – это только шаг к их действительному проникновению в правовую систему. Этот шаг целесообразен как способ имплементации ранее не известных, теоретически не разработанных правовых конструкций, но его коэффициент полезного действия снижается там, где они уже существуют. Здесь на помощь правоприменителям должна прийти доктрина,

которая может быть заключена и в форму судебных решений.

Третий промежуточный вывод: многие страны стремятся закрепить теорию административных процедур в источнике позитивного права – законе (кодексе) об административных процедурах. Этим определяется вектор развития административного права, существующим позициям судов и ученых придается легальный каркас. Законы ориентируют правоприменителей, но также определяют модель поведения для граждан и организаций, вступающих в отношения с публичной администрацией. Важно, что законодатель частично облегчает труд органов государственной администрации, а также судов, описывая наиболее типичные управленческие модели, но не умаляет интеллектуальные возможности правоприменителей в тех делах, где требуется руководствоваться общими началами, например, поступать по усмотрению. То есть законы об административных процедурах не упраздняют роль судебной практики и административно-правовой доктрины, а лишь формализуют, конкретизируют ее.

Российский законодатель пока далек от идеи принятия закона об административных процедурах, но сама идея не противоречит основам российского правопорядка, относящегося к континентальной правовой семье<sup>41</sup>. В определенной степени, в России присутствуют все три канала, по которым эта идея административных процедур проникает в правовую систему.

Во-первых, ряд основополагающих принципов, без которых эта идея не может быть реализована, стали частью отечественной правовой системы именно благодаря судам. Прежде всего, следует отметить принципы пропорциональности и защиты доверия, которые присутствуют во многих решениях Конституционного Суда РФ. При этом имеется множество случаев, в которых они лишь упоминаются без расшифровки того, как они повлияли на выводы суда, но ряд есть и обстоятельные позиции, включающие развитую аргументацию. Особенно заметна пропорциональность, в некоторых правовых позициях отчетливо прослеживается трехступенчатый (а иногда и четырехступенчатый) тест пропорциональности, напоминающий классический немецкий вариант.

Так, в деле гражданина Молдовы суд признал возможность ограничения прав иностранцев, нарушающих иммиграционные правила, но исследовал легальную цель таких ограничений, сопоставил соответствие данной цели и обременительной меры и даже взвесил публичные и индивидуальные интересы, которые могли пострадать в случае реализации или не реализации спорной

меры<sup>42</sup>. Позиция Конституционного Суда РФ находит отзыв на уровне Верховного Суда РФ<sup>43</sup>, а иногда и на более низких уровнях, включая и административный. Нетрудно заметить, чем ниже уровень органа, принимающего решение, тем меньше задействуется пропорциональность в решении сложных вопросов, связанных с ограничением прав невластных субъектов, но сам факт реализации принципа свидетельствует о важности процедуры принятия акта, которая требует более точной настройки. В аналогичном ключе реализуются и иные принципы.

Во-вторых, российская теория административного права всё чаще обращается к идеи административных процедур, хотя их проблематика пока не заняла постоянного места среди иных проблем административно-правового развития<sup>44</sup>. Причем многие авторы, не исследуя административные процедуры в целом, анализируют отдельные традиционные для этой теории вопросы: административное усмотрение, действие административных актов, административная деятельность, обременяющая права невластных субъектов и др. Перечень авторов довольно обширный и занял бы несколько десятков страниц настоящей статьи, из чего следует, что если рассуждать об административных процедурах как о генеральном пути развития российского административного права многие административисты не готовы, то отдельные составляющие этой теории и их место в системе современного административного права уже давно являются частью научного дискурса, что можно продемонстрировать на примере административного усмотрения (конечно, это не единственный пример)<sup>45</sup>.

В-третьих, нельзя утверждать, что российский законодатель совсем не замечает правовые конструкции, свойственные теории административных процедур. Так, многие из них, как минимум, опираются на конституционные нормы и могут развиваться в отраслевом законодательстве. Например, некоторые правовые позиции Конституционного Суда РФ, в которых применялся принцип пропорциональности, не раз учитывались законодателем. Можно вспомнить иммиграционные вопросы, связанные с уважением права иностранного гражданина на семейную жизнь. Так, после постановления Конституционного Суда РФ 12 марта 2015 г. № 4-П<sup>46</sup> были внесены изменения в законодательство о депортации ВИЧ-инфицированных иностранцев<sup>47</sup>. Правда законодатель лишь выполнил свою обязанность, скорректировав правовые нормы, закрепляющие несоразмерную меру воздействия в отношении одной категории иностранных граждан и, тем не менее, пропорциональность постепенно входит в источники административного права, начи-



ная определять взаимоотношения властных и невластных субъектов.

Последним по времени примером законодательной имплементации пропорциональности является ст. 9 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в которой устанавливается принцип соразмерности вмешательства в деятельность контролируемых лиц<sup>48</sup>. Из четырех тестов, составляющих пропорциональность в немецком публичном праве, в ст. 9 четко представлен тест «пригодности» меры воздействия (выбираются только меры, необходимые для обеспечения соблюдения обязательных требований), но просматриваются проверка на соответствие легальной цели, тест необходимости и соразмерность в узком смысле. Правда, сторонам спора, в случае его возникновения, придется постараться, чтобы увидеть три последних теста в законе и обосновать их применение при разрешении конфликта.

Например, в п. 2 говорится о том, что орган государственного (муниципального) контроля (надзора) «обязан ограничиться только теми контрольными (надзорными) мероприятиями и контрольными (надзорными) действиями, которые необходимы для обеспечения соблюдения обязательных требований». Можно предположить, что, помимо теста проверки легальной цели и пригодности меры, этим предписанием закрепляется проверка необходимости меры. В немецком варианте такой тест включает три последовательных этапа: 1) устанавливается, может ли цель достигаться с помощью иных мер; 2) могут ли иные меры достигнуть цель в той же степени, как и оцениваемая мера; 3) могут ли иные меры снизить степень обременения прав невластного субъекта (субъектов) в сравнении с оцениваемой мерой. Конечно, российский вариант менее строгий, и реализация ст. 9 будет во многом зависеть от позиции судебных органов, но определенную роль в наполнении ее содержанием могут исполнить и исследователи. В таком случае важно напомнить, что приведенный немецкий пример формировался не законодателем, а судами и доктриной, что и создало предпосылки для широкого распространения пропорциональности в мире и даже для придания ее качеств «глобального принципа»<sup>49</sup>.

Итак, теория административных процедур вполне может быть реализована в рамках российской системы административного права, но для этого необходимо более активно задействовать все три канала, в которых эта модель формируется и развивается: судебную практику, юридическую доктрину, законодательство. Пока эти каналы не согласуются друг с другом, лица, пред-

ставляющие их, часто акцентируются на разных элементах теории административных процедур, иногда не замечают их сути. Следует также отметить фрагментарность имеющейся практики, которая может применять одни и те же основополагающие начала по-разному в разных категориях дел. Тем не менее в российской правовой системе наблюдаются тенденции, похожие на те, которые когда-то привели к формированию доктрины административных процедур в ряде зарубежных правовых порядков.

<sup>1</sup> Нам хорошо известен советский пример, но не менее интересны дискуссии о существовании административного права в британской правовой доктрине. См.: *Dicey A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London : Macmillan and Co., 1889. P. 303–330.

<sup>2</sup> Достаточно вспомнить любую ярко выраженную административно-командную систему управления с представлением о винтиках управленческого аппарата, четкой организацией управленческой системы, которая без сбоев и эмоций решает поставленные политическими субъектами задачи.

<sup>3</sup> См.: *Cassese S. New paths for administrative law : a manifesto // International Journal of Constitutional Law*. 2012. Vol. 10. Issue 3. P. 603.

<sup>4</sup> См.: *Ченерелли А. Законодательное регулирование административных процедур : сравнительно-правовое исследование // Журнал административного судопроизводства*. 2020. № 3. С. 34–35.

<sup>5</sup> См.: *Jellinek W. Verwaltungsrecht*. Berlin, Heidelberg : Springer, 1931. S. 98.

<sup>6</sup> 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. 344–345.

<sup>7</sup> См.: *Ведель Ж. Административное право Франции*. М. : Прогресс, 1973. С. 27.

<sup>8</sup> См.: *Schmidt-Aßmann E. Verwaltungsverfahren und Verwaltungskultur // NVwZ*. 2007. Heft 1. S. 40.

<sup>9</sup> См.: *Петерс А. Принцип пропорциональности как глобальный конституционный принцип // Дайджест Публичного Права*. 2018. Вып. 7. С. 104.

<sup>10</sup> См.: *Ведель Ж. Указ. соч.* С. 57–58.

<sup>11</sup> См.: Там же. С. 59.

<sup>12</sup> См.: *De Falko V. Administrative action and procedures in comparative law*. Eleven International Publishing, 2018. P. 10.

<sup>13</sup> См.: *Форман М. Типы внутригосударственного административного права в Европе // Дайджест Публичного Права*. 2012. Вып. 2. С. 346.

<sup>14</sup> *Шмидт-Ассманн Э. Указ. соч.* С. 345.

<sup>15</sup> См.: *Петерс А. Указ. соч.* С. 104.

<sup>16</sup> См.: *Stolleis M. Die Entstehung des Allgemeinen Teils des Verwaltungsrechts (1850–1900) // Judica International*. 2014. Vol. 21. S. 28.

<sup>17</sup> См.: *Schmidt-Assmann E. Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee : Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung*. Berlin, Heidelberg : Springer, 2006. S. 2.

<sup>18</sup> См.: *Ibid.* S. 3–4.

<sup>19</sup> См.: Ibid. S. 5.

<sup>20</sup> См.: *Ведель Ж.* Указ. соч. С. 59.

<sup>21</sup> См.: Bundesverwaltungsgericht. URL: <https://www.bverwg.de/en/das-gericht/organisation/richter-und-senate>

<sup>22</sup> См.: Bundesverwaltungsgericht. URL: <https://www.bverwg.de/en/das-gericht/bibliothek>

<sup>23</sup> См.: Jahresbericht. 2018 Bundesverwaltungsgericht. S. 8–9. URL: <https://www.bverwg.de/medien/pdf/jahresbericht.pdf>

<sup>24</sup> См.: *Pünder H.* German administrative procedure in a comparative perspective : observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law // International Journal of Constitutional Law. 2013. Vol. 11. Issue 4. P. 940–941.

<sup>25</sup> См.: *Eymeri-Douzans J.-M.* Administrative Reforms : Is France within the world movement? // La France et ses administrations : un état des savoirs / France and its Public Administrations : A State of the Art. Bruylant, 2013. P. 500.

<sup>26</sup> См.: *Pünder H.* Op. cit. P. 941.

<sup>27</sup> См.: ReNEUAL – Research Network on EU Administrative Law (Исследовательская сеть по административному праву ЕС). URL: <http://www.reneual.eu/>

<sup>28</sup> См.: ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure.

<sup>29</sup> См.: Introduction to the ReNEUAL Model Rules (1). URL: [http://www.reneual.eu/images/Home/BookI-general\\_provision\\_2014-09-03\\_individualized\\_final.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/BookI-general_provision_2014-09-03_individualized_final.pdf)

<sup>30</sup> См.: Background and mission of the ReNEUAL project : EU administrative procedures and constitutional principles (12). URL: [http://www.reneual.eu/images/Home/BookI-general\\_provision\\_2014-09-03\\_individualized\\_final.pdf](http://www.reneual.eu/images/Home/BookI-general_provision_2014-09-03_individualized_final.pdf)

<sup>31</sup> См.: *Jellinek W.* Op. cit. S. 88.

<sup>32</sup> См.: *Schulev-Steindl E.* Subjektive Rechte. Eine rechtstheoretische und dogmatische Analyse am Beispiel des Verwaltungsrechts. Wien : Springer, 2008. S. 339.

<sup>33</sup> См.: *Ченерелли А.* Указ. соч. С. 35.

<sup>34</sup> См.: Verwaltungsverfahrensgesetz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/index.html>

<sup>35</sup> См.: *Stolleis M.* The Legitimation of Law through God, Tradition, Will, Nature and Constitution // Natural Law and Laws of Nature in Early Modern Europe. Jurisprudence, Theology, Moral and Natural Philosophy / ed. by L. Daston and M. Stolleis. Aldershot : Ashgate Publishing Company, 2008. P. 54–55.

<sup>36</sup> См.: *Давыдов К. В.* Административные процедуры : российский и зарубежный опыт : монография / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Новосибирск : Академкнига, 2020. С. 326, 328.

<sup>37</sup> См.: 5 U.S. CodeSubchapterI. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-5/subchapter-I>

<sup>38</sup> Vermeule A. Rules, Commands, and Principles in the Administrative State // The Yale Law Journal Forum. Vol. 130. Jen. 2021. P. 356–369.

<sup>39</sup> См.: Promotion of Administrative Justice Act, 3 of 2000. № 96. URL: <https://www.gov.za/documents/promotion-administrative-justice-act>

<sup>40</sup> Последним по времени был принят Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (вступил в силу с 01.07.2021 г.). См.: Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-

VI. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>

<sup>41</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2019. № 4. С. 8–27.

<sup>42</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2016 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”, частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию” в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 9. Ст. 1308.

<sup>43</sup> См., например: Пункт 23.1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

<sup>44</sup> Например, об административных процедурах пишут: *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении... С. 8–27 ; *Его же.* От многолетней дискуссии к принятию федерального закона «Об административных процедурах» // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 4 (31). С. 8–21 ; *Давыдов К. В.* Административные процедуры... 513 с. ; *Штапина 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, Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова. Новосибирск : СибУПК, 2018. С. 7–25 ; *Ломакина А. Ф.* Административные процедуры : понятие, виды, перспективы правового регулирования // Там же. С. 26–37 ; *Зюзин В. А.* От административных процедур к административной процедуре // Там же. С. 38–46 ; *Кудряшова Е. В.* К вопросу о юридическом значении административных процедур в планировании // Там же. С. 86–94 ; Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. М. : Норма: Инфра-М, 2017. 239 с. ; Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта = Les procédures administrative et le controle administratif a l'umiere de l'experience en europe = Administrative procedures and control in the light of European experience / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. М. : Статут, 2011. 316 с. ; *Мицкевич Л. А.* Очерки теории административного права : современное наполнение : монография. М. : Проспект, 2017. 296 с. ; *Рогачева О.* Принципы административных процедур как необходимое условие эффективности государственного управления // Ежегодник публичного права – 2015 : Административный процесс. М. : Инфотропик Медиа, 2015. С. 425–438 ; *Кононов П., Стахов А. И.* О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федера-

ции» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68 ; конечно, есть и иные работы.

<sup>45</sup> См.: *Соловей Ю. П.* Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // Право : журн. Высш. шк. экономики. 2019. № 4. С. 72–99 ; *Его же.* Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 5–15 ; *Давыдов К. В.* Административное усмотрение : ошибки правового регулирования и правоприменения (сравнительно-правовой аспект) // Государство и право. 2018. № 7. С. 39–48 ; *Гирвиц А. В.* Понятие, признаки и классификация административного усмотрения // Вестник Омской юрид. академии. 2014. № 4 (25). С. 32–35 ; *Чабан Е. А.* Административное усмотрение должностных лиц, осуществляющих государственный контроль и надзор // Вопросы российского и международного права. 2020. Вып. 10. № 5А. С. 158–163 ; *Ярковой С. В.* Административное усмотрение в правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц // Вестник Воронеж. гос. ун-та. 2017. № 1. С. 144–152 ; и др.

<sup>46</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12 марта 2015 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 25.10 Федерального закона “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”, подпункта 13 пункта 1 статьи 7 Федерального закона

“О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и пункта 2 статьи 11 Федерального закона “О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)” в связи с жалобами ряда граждан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 12. Ст. 1801.

<sup>47</sup> Статья 1 Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 438-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части права иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих заболеванием, вызываемым вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией), на пребывание и проживание в Российской Федерации» // Там же. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 58 ; п. 2, 3 ст. 11 Федерального закона от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» // Там же. 1995. № 14. Ст. 1212.

<sup>48</sup> О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

<sup>49</sup> См.: *Коэн-Элия М., Порат И.* Американский метод взвешивания интересов и немецкий тест на пропорциональность : исторические корни // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 3. С. 59–61.

*Новосибирский государственный университет экономики и управления*

*Шерстобоев О. Н., кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета*  
e-mail: sherson@yandex.ru

*Novosibirsk State University of Economics and Management*

*Sherstoboev O. N., PhD in Law, Dean of the Law Faculty*  
e-mail: sherson@yandex.ru

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

### 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

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

2.4. Сноски концевые (оформляются после текста статьи).

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

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

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

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

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

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

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

### 3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

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

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

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

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

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

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

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

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

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

### 1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

1.8. The publication of articles is free of charge.

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

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

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

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

2.4. References are made after the article.

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

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

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

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

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

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

---

### 3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

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

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

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

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

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;
- the rough violations in citing including references to statute rules;
- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;
- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

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