
ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2021. № 4

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

Редакционная коллегия:

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

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

О. В. 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. Деятого
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

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ФОРМА

Опалев Р. О. Понятия процессуальной формы
административного судопроизводства и права
административного судопроизводства5

СУДЕБНАЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА

Иншакова Е. Г. Развитие института судебной административно-
правовой защиты: проблемы понимания и расширение
границ деятельности по отстаиванию прав, свобод и законных
интересов личности в административном судопроизводстве 12

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПОРЯДКЕ ИХ РАССМОТРЕНИЯ

Новиков А. В. Соотношение законодательств об
административном судопроизводстве и об административных
правонарушениях 17

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Кустов С. С. Особенности рассмотрения споров в сфере
территориальной организации местного самоуправления28

ЗАЩИТА ДИССЕРТАЦИОННЫХ РАБОТ

Старилов Ю. Н. Докторская диссертация Давыдова
Константина Владимировича – большой шаг в развитии
теории административных процедур и конструктивная основа
для позитивного развития российского административного
законодательства33

Ноздрачев А. Ф. Отзыв официального оппонента на
диссертацию Константина Владимировича Давыдова на
тему «Административные процедуры: концепция правового
регулируемого», представленную на соискание ученой степени
доктора юридических наук по специальности 12.00.14 –
Административное право; административный процесс
(Нижний Новгород, 2020. 655 с.) 37

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. Подопригра,
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 29.12.2021.
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 8,3.
Усл. п. л. 7,1. Тираж 150. Заказ 60

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

ИЗ ИСТОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Демин А. А. Понятие административного процесса
и кодификация административно-процессуального
законодательства Российской Федерации43

IN MEMORIAM

Старилов Ю. Н. Светлой памяти Алексея Афанасьевича
Демина – добродушного человека и надежного коллеги-
административиста (20.08.1940 – 08.10.2021) 51

**ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ
В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ
ОПУБЛИКОВАНИЯ56**

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2021. № 4

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

Editorial board:

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

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

O. V. 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 FORM

Opalev R. O. The concepts of the procedural form of administrative judicial proceedings and the law of administrative judicial proceedings5

JUDICIAL ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION

Inshakova E. G. Development of the institution judicial administrative legal protection: understanding problems and expanding the boundaries of defending activities to uphold the rights, freedoms and legitimate interests in administrative proceedings 12

ADMINISTRATIVE CASES AND LEGISLATION ON THEIR HANDLING

Novikov A. V. The ratio of legislation on administrative proceedings and administrative offenses 17

PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

Kustov S. S. Special aspects of reviewing disputes in the sphere of territorial organization of local self-government28

DEFENSE OF DISSERTATIONS

Starilov Yu. N. Doctoral dissertation of Davydov Konstantin Vladimirovich – a great step in the development of the theory of administrative procedures and a constructive basis for the positive development of Russian administrative legislation33

Nozdrachev A. F. Response of an official opponent for the dissertation of Konstantin Vladimirovich Davydov on the topic «Administrative procedures: the concept of legal regulation», submitted for the degree of Doctor of Law in the specialty 12.00.14 – Administrative law; administrative process (Nizhny Novgorod, 2020. 655 p.) 37

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. Nosyрева,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

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

O. S. Rogacheva,
doctor of legal sciences, 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

FROM THE HISTORY OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Demin A. A. Concept of administrative process and codification
of administrative procedure legislation of the Russian Federation43

IN MEMORIAM

Starilov Yu. N. The bright memory of Alexei Afanasevich Demin
– a good-natured man and a reliable administrative colleague
(20.08.1940 – 08.10.2021)..... 51

**THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS,
SENT TO THE EDITORIAL STAFF FOR PUBLISHING 58**

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ФОРМА

УДК 342.9

Р. О. Опалев

Российский государственный университет правосудия (Москва)

ПОНЯТИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И ПРАВА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Автор обосновывает утверждение о том, что после принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в российском праве сформировалась самостоятельная отрасль процессуального права – право административного судопроизводства и самостоятельная процессуальная форма рассмотрения и разрешения административных дел судами общей юрисдикции – процессуальная форма административного судопроизводства. В статье формулируются понятия предмета, метода правового регулирования соответствующей отрасли права, описывается специфика ее принципов, режима правового регулирования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: система права, административное судопроизводство, административное дело.

THE CONCEPTS OF THE PROCEDURAL FORM OF ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEEDINGS AND THE LAW OF ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEEDINGS

The author substantiates the assertion that after the adoption of the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation, an independent branch of procedural law was formed in Russian law – the law of administrative judicial proceedings and the independent procedural form of consideration and resolution of administrative cases by courts of general jurisdiction – a procedural form of administrative judicial proceedings. The article formulates the concepts of the subject, the method of legal regulation of the relevant branch of law, describes the specifics of its principles, the regime of legal regulation.

К e y w o r d s: system of law, administrative judicial proceedings, administrative case.

Понятию процессуальной формы в российской процессуальной литературе уделяется значительное внимание¹. При этом наиболее распространенной и правильной, на наш взгляд, является позиция, согласно которой под процессуальной формой понимается порядок осуществления правосудия². Соответствующий порядок устанавливается при помощи правил (норм процессуального права). Таким образом, понятие процессуальной формы неразрывно связано с понятием процессуального права. Иными словами, о наличии той или иной процессуальной формы можно говорить при выделении в системе права соответствующей отрасли процессуального права.

Известно, что в отличие от многих стран континентальной Европы, Восточной Азии в России до недавнего времени отсутствовал специальный закон, посвященный порядку рассмотрения и разрешения судами дел, возникающих из адми-

нистративных и иных публичных правоотношений (порядку административного судопроизводства)³. В связи с этим в нашей стране исторически сложилась правовая теория, согласно которой рассмотрение и разрешение указанных дел осуществляются в рамках гражданской или арбитражной процессуальной формы. Несмотря на убедительность отдельных аргументов данной теории сегодня она, несомненно, нуждается в критическом анализе.

Очевидно, что та или иная современная процессуальная теория должна объяснять объективную правовую реальность. Такой реальностью является действующее право и правовые отношения. С принятием в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации указанная реальность претерпела определенные изменения.

После соответствующих изменений невозможно, на наш взгляд, отрицать формирование в нашей стране права административного судопроизводства.

производства и правовой формы административного судопроизводства, урегулированной КАС РФ⁴.

Можно согласиться с аргументами о том, что указанная форма имеет много общего с гражданской процессуальной формой, однако вряд ли из этого следует, что правовой формы административного судопроизводства не существует. Такой вывод особенно странно слышать от специалистов, признавших самостоятельность арбитражного процессуального права как отрасли права и, соответственно, самостоятельность арбитражной процессуальной формы, ведь на сегодняшний день отличий между Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации гораздо меньше, чем между любым из этих кодексов и КАС РФ. Чтобы убедиться в этом, достаточно сравнить лишь наименования институтов особенной части названных нормативных правовых актов.

В свою очередь, экономические споры гораздо меньше отличаются от гражданских дел, нежели гражданские дела отличаются от административных. Большинство экономических споров являются гражданскими по своей сути, т. е. вытекающими из тех же правоотношений, что и гражданские дела, рассматриваемые по правилам ГПК РФ. Именно это и послужило теоретической основой для разработки проекта Единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации⁵.

С учетом изложенного сложно принять высказанный Н. А. Громошиной аргумент о том, что предмет права административного судопроизводства не отличается от предмета гражданского процессуального права, поскольку «переименование дел не может составить новый предмет отрасли права»⁶. Речь в данном случае идет о делах, отличающихся не столько по своему наименованию, сколько по характеру материальных правоотношений, из которых они возникают. Обусловленные этим отличия процесса рассмотрения дел носят объективный характер. Они существовали и признавались учеными и до принятия КАС РФ⁷. Однако в прошлом в законодательстве использовалось общее понятие гражданских дел, которым обозначались дела, имеющие разную правовую природу. С изменением законодательства и это понятие претерпело, наконец, изменения⁸.

По утверждениям теоретиков права, имеются два основных критерия для выделения отрасли права: предмет и метод правового регулирования⁹. Предмет правового регулирования понимается как совокупность общественных отношений (отношений людей)¹⁰.

Сегодня право административного судопроизводства, несомненно, имеет самостоятельный предмет правового регулирования, который составляют общественные отношения, возникающие в связи с рассмотрением, а также при рассмотрении (разрешении) судами общей юрисдикции административных дел (ст. 1 КАС РФ).

Под административными делами понимаются дела, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений (сродни тому, как под гражданскими делами понимаются дела, вытекающие из гражданских и иных частных правоотношений). О существенных признаках данных правоотношений можно сказать следующее.

Несмотря на широкий спектр точек зрения по поводу таких признаков, выделяемых в литературе¹¹, на наш взгляд, бесспорными являются два из них.

1. Обязательное участие в указанных правоотношениях лиц, наделенных публичными полномочиями, т. е. субъектов, наделенных предусмотренными правом правами и обязанностями совершать действия, принимать решения, носящие обязательный характер для конкретных адресатов таких действий (решений), для неопределенного круга лиц (например, решения о наложении ареста на имущество, о взыскании исполнительского сбора).

При этом заслуживают внимания и анализа со стороны специалистов по материальному праву суждения П. П. Серкова о том, что властный характер не является необходимым признаком публичных правоотношений¹².

На первый взгляд, можно было бы предположить, что именно обязательность совершаемых действий, принимаемых решений, а не наличие у одной стороны конкретного правоотношения только прав, а у другой – только обязанностей свидетельствует о том, что даже публичные правоотношения горизонтального характера, правоотношения, в которых у субъекта публичных полномочий имеются лишь обязанности, а у гражданина, организации наличествуют только права, носят властный характер. Примечательно, что и гражданско-правовые отношения могут являться как простыми, т. е. такими, в которых одна сторона управомочена, а другая сторона лишь несет обязанность перед первой (например, отношения по договору займа, обязательства из причинения вреда), так и сложными¹³, и это, видимо, само по себе не говорит об их властном либо невластном характере. Вместе с тем, если орган власти или иное лицо, наделенное публичными полномочиями, реализует такие полномочия где-то за рамками спорного материального правоотношения (например, правоотношения по рассмотрению обращения гражданина на

основании Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁴), неизбежно возникает вопрос о том, почему такие полномочия должны влиять на характеристику данного правоотношения.

Во всяком случае, стоит отметить, что в отличие от частных правоотношений в публичных правоотношениях без действий, решений публичного субъекта зачастую нельзя обойтись, не вступая в правоотношения с ним, а вступив в правоотношения с другим субъектом, т. е. у гражданина, организации при определенных обстоятельствах нет выбора в круге субъектов, с которыми можно вступить в правоотношения (субъектов, действиями, решениями которых можно удовлетворить соответствующий интерес, потребность).

Следует также иметь в виду, что на властный характер публичных правоотношений довольно четко указано в ч. 4 ст. 4 КАС РФ, п. 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»¹⁵.

2. Второй признак публичных правоотношений заключается в представлении лицами, наделенными публичными полномочиями, в рамках соответствующих правоотношений именно публичных интересов, имея в виду то, что понятие публичных интересов (интересов общества, неопределенного круга лиц) не тождественно понятиям государственных, муниципальных интересов (понятиям интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований), а тем более понятию ведомственных интересов¹⁶.

При этом большое прикладное значение для разграничения предметов правового регулирования КАС РФ и ГПК РФ имеет выработанное теорией деление отраслей права на частные и публичные, значительно облегчающее работу практиков по квалификации тех или иных конкретных материальных правоотношений в качестве частно-правовых или публично-правовых.

Предметом судебной защиты по делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства, всегда выступают как субъективные публичные права, свободы, законные интересы отдельных граждан, организаций, публично-правовых образований, так и публичные интересы (интересы неопределенного круга лиц, общества в целом).

Например, при рассмотрении административных дел о взыскании налогов и иных обязательных платежей речь идет не только о защите интересов конкретного налогоплательщика,

публично-правового образования, но и о защите интересов общества в целом либо интересов населения определенного региона, муниципального образования в пополнении бюджета, средства которого служат для удовлетворения потребностей населения страны, региона, решения вопросов местного значения.

При рассмотрении административных дел об оспаривании решений о призыве на военную службу предметом судебной защиты выступают не только права, свободы, законные интересы конкретного гражданина, но и публичные интересы общества в целом, заключающиеся в обеспечении обороны страны и безопасности государства.

В результате рассмотрения административных дел о госпитализации больного туберкулезом или больного психиатрическим заболеванием защищаются не только права, свободы, законные интересы конкретного гражданина, но и правовые интересы неопределенного круга лиц на охрану жизни и здоровья.

Полагаем уместным здесь дать пояснения по вопросам использования нами терминов «интерес», «законный интерес». Полемика по поводу понятия интереса в праве носит философско-правовой характер. Именно по этой причине, на наш взгляд, она длится очень долгое время. Спектр мнений на этот счет варьируется от утверждений о теоретической, практической бесполезности понятия «интерес»¹⁷ до утверждений, строящихся на придании ему важного значения в понимании явлений правовой действительности¹⁸. Не претендуя на окончательное разрешение споров, ведущихся на сотнях и сотнях страниц юридических монографий уже многие десятилетия, постараемся кратко обозначить самую общую позицию по соответствующей проблематике.

На наш взгляд, исходным понятием должно являться понятие потребности, т. е. объективной нуждаемости человека как биологического существа и (или) как личности либо общества, социальной группы как совокупности индивидов в получении абстрактных благ (питания, одежды, духовных ценностей и т. д.). Осознание потребности приводит к формированию интереса, и именно интересы, а не потребности могут по общему правилу учитываться в рамках правового анализа явлений действительности. Во всяком случае, интересы индивидов могут быть выявлены с использованием социологических методов исследования, которые применялись и применяются в современных правовых работах. Вопрос же о том, каким образом могут быть выявлены потребности, которые еще не осознаны человеком, остается открытым. На наш взгляд, можно лишь исходить из наличия таких потребностей

и оперировать понятием потребности на философско-правовом, но не научном уровне анализа.

Сложно согласиться с тем, что под интересами следует понимать лишь социальные потребности, не относя к ним, в частности, физиологические потребности (например, потребность в пище)¹⁹, ведь, очевидно, что даже физиологические потребности современного человека приобретают социальное содержание (например, каждый из нас удовлетворяет свою потребность в еде, исходя не только из необходимости выживания, но и из предпочтений, сложившихся у него как личности в определенной социальной среде).

Как сказано выше, интерес представляет собой осознанную потребность. Не могут быть приняты идеи, строящиеся на полном уходе от учета субъективной составляющей правовой деятельности (поведения) путем постановки на передний план якобы совершенно объективных интересов (потребностей). В данном случае сразу же возникает вопрос о том, кто является субъектом познания этих объективных интересов (потребностей). Абсолютный разум, Бог? Видимо, нет. Люди принимают нормативные правовые акты, решения, совершают гражданско-правовые сделки, пишут статьи, монографии и диссертации исходя из своего субъективного понимания потребностей. Нивелировать это при всём желании (если оно имеется) просто невозможно. Такова действительность (реальность).

В реальном правовом регулировании невозможно с абсолютной достоверностью обнаружить объективные интересы (потребности). Вопрос, как правило, состоит в том, кто выступает субъектом познания, выражения, проведения в жизнь того, что одни назовут объективными интересами, другие – потребностями. Таким образом, объективные интересы (потребности), на наш взгляд, приобретают с точки зрения права какое-либо практическое, в том числе научно-практическое, значение лишь после их осознания людьми. Даже если идеализировать современное право и полагать, что в нем отражены объективные интересы (потребности), нужно понимать, что уяснение этих интересов (потребностей) зависит от субъекта толкования. При этом даже в результате толкования гипотез, диспозиций и санкций правовых норм в теории и правоприменительной практике возникают разные точки зрения, что уж говорить об уяснении содержания интереса, т. е. смысла, прямо не сформулированного в нормативных правовых актах, стоящего за нормами права.

С учетом этого высказанные в советской теории гражданского процесса утверждения об интересе как объективной потребности²⁰, предложения вытеснить из сферы правового анализа

понятие «интерес», заменив его понятием потребности, вызывают возражения. В интересе объективное преломляется через субъективное (сознание человека, сознания совокупности людей)²¹, и это нельзя изменить или проигнорировать.

В процессе познания потребностей (формирования интересов) возможны отклонения, ошибки, в результате которых в сознании формируются идеи не об объективно существующих потребностях, а заблуждения относительно них. В таких случаях люди (иногда даже целые общества) исходят из мнимых, а не реально существующих потребностей, ошибочно возводя их в ранг целей, мотивов своей деятельности (на соответствующих этапах наступает неверное осознание не только самих потребностей, но и предметов, при помощи которых они могут удовлетворяться), а также возводя их в ранг закрепленных правом интересов (не исключено опосредование мнимых потребностей субъективными правами, обязанностями, полномочиями).

Так или иначе, но на уровне прикладной юридической теории (за рамками политики, философии, социологии права) на первый план, как правило, выходят сами субъективные права, обязанности, полномочия, а не стоящие за ними интересы (потребности). Иными словами, подавляющее число интересов, которые вовлекаются в правовую сферу, в прикладных юридических теориях рассматриваются через призму прав, обязанностей, полномочий, имеющих конкретное юридическое содержание. На наш взгляд, в значительном числе случаев это совершенно оправдано, поскольку многие отраслевые исследования ориентированы на решение конкретных проблем правоприменительной практики и зачастую сложно обнаружить в современном правовом регулировании интересы, признаваемые правом, но не опосредованные юридическими правами, обязанностями, полномочиями. Подобные интересы являются сравнительно редким явлением. Применительно к гражданам, организациям они обозначаются законодателем с использованием термина «законные интересы» (например, в качестве законного интереса можно квалифицировать интерес супругов в совместном проживании, который учитывается при решении вопроса о признании нежелательным пребывания в стране одного из них).

В случаях же, когда речь идет не о защите законных интересов, а о защите субъективных прав, лежащие в их основе интересы, безусловно, не составляющие содержание таких прав, могут изучаться юристами в качестве предпосылок возникновения, реализации, в том числе защиты, субъективных прав, а также в качестве целей их осуществления²².

В целом праву административного судопроизводства присущ такой же метод правового регулирования, как арбитражному процессуальному праву, гражданскому процессуальному праву, – императивно-диспозитивный. Однако в нем императивные начала проявляются гораздо шире, чем в гражданском процессуальном и арбитражном процессуальном праве: суд обладает более широкими полномочиями по самостоятельному собиранию доказательств, принятию мер предварительной защиты (обеспечительных мер) и применению мер процессуального принуждения, он в меньшей степени связан содержанием искового заявления, апелляционной, кассационной жалобы.

При этом, как известно, в прошлом даже наличие одинакового метода правового регулирования не помешало признанию многими учеными арбитражного процессуального права в качестве самостоятельной отрасли права²³. Было бы странным, если бы соответствующий аргумент вдруг приобрел решающее значение для обоснования самостоятельности права административного судопроизводства, имеющего гораздо больше отличий в предмете правового регулирования с гражданским процессуальным правом, нежели обнаруживаются при сравнении предметов правового регулирования гражданского процессуального права и арбитражного процессуального права. Вместе с тем можно предположить, что метод правового регулирования права административного судопроизводства мог бы заслуживать отдельного внимания в рамках самостоятельного теоретического исследования²⁴.

Отметим также, что, по мнению А. Б. Венгерова, единство предмета и метода характеризует не все отрасли права. Возникают новые отрасли, которые обособляются только по своему предмету, а метод регулирования для соответствующих отношений может еще вырабатываться, может быть смешанным или вообще не иметь четкого содержания²⁵. В свою очередь, А. Ф. Черданцев указывал, что отдельные черты метода в некоторых отраслях могут совпадать или ряд отраслей может иметь идентичный метод²⁶.

По выражению С. С. Алексеева: «...правовые принципы, выражая интеллектуально-волевое содержание отрасли, в то же время становятся носителями качественного своеобразия метода и механизма регулирования и, следовательно, решающими концентрированными показателями юридических особенностей отрасли целом»²⁷.

Здесь уместно отметить, что попытки обосновать наличие в арбитражном процессуальном праве принципов, которые не были бы присущи гражданскому процессуальному праву, на наш взгляд, не выглядели убедительно и не увенча-

лись успехом²⁸. Так, принцип осуществления правосудия только арбитражным судом, скорее всего, является принципом отдельного института арбитражного процессуального права (института компетенции арбитражных судов), а не отрасли права в целом. Принципы доступности правосудия и права быть услышанным (выслушанным), если их выделять, присущи не только арбитражному судопроизводству, но гражданскому, административному судопроизводству. Более того, первый из них обоснован еще в 80-е гг. прошлого века применительно к гражданскому процессуальному законодательству СССР²⁹. Второй вытекает из положений Конвенции о защите прав и свобод человека 1950 г. и в странах Европы распространяется не только на весь судебный процесс, но и на административные процедуры.

Во всяком случае сам текст АПК РФ не содержит формулировок принципов права, которые существенно отличаются от формулировок ГПК РФ. Напротив, КАС РФ предусматривает сформулированный в самом законе и имеющий самое существенное значение для характеристики административного судопроизводства принцип, отсутствующий в гражданском процессуальном праве. Речь идет о принципе состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

Есть все основания утверждать, что в праве административного судопроизводства имеется основной правовой институт данной отрасли права³⁰, т. е. комплекс нормативных предписаний, посвященных определению предмета отрасли (ст. 1 КАС РФ), ее задачам (ст. 3 КАС РФ), принципам.

В завершение анализа важно также подчеркнуть, что каких бы теоретических моделей ни придерживались исследователи, эти модели должны позволять решать практические вопросы. Теоретическая модель, согласно которой права административного судопроизводства (процессуальной формы административного судопроизводства) не существует, не позволяет этого. Готовы взять свои слова обратно, если сторонники соответствующего подхода покажут принятые за последние семь лет постановления Пленума или Президиума Верховного Суда Российской Федерации, из которых видно, что нормы гражданского процессуального законодательства применяются в ходе административного судопроизводства. При анализе текстов указанных документов можно увидеть, что это возможно лишь на основании межотраслевой аналогии процессуального закона, т. е. со ссылкой на ч. 4 ст. 2 КАС РФ. Таким образом, с практической точки зрения вопроса о самостоятельности права административного судопроизводства (процес-

суальной формы административного судопроизводства) не существует. В судебной практике он давно решен положительно.

Тем не менее расположение нормативного правового материала, отнесение или не отнесение его к той или иной отрасли права, на наш взгляд, не имеет решающего значения для главного, что должно интересовать юристов, – защиты прав граждан и организаций.

Так, в законодательстве государств, опирающихся на английскую правовую традицию, правила, регулирующие защиту прав из публичных правоотношений, расположены в нормативных актах, посвященных гражданскому судопроизводству³¹. Однако вряд ли стоит утверждать, что защита таких прав в странах англо-саксонской правовой семьи осуществляется менее успешно, чем в странах континентальной правовой системы или отдельных странах Восточной Азии. И, наоборот, не стоит утверждать, что защита прав из публичных правоотношений в последней группе стран находится на менее высоком уровне. Подобные умозаключения неизбежно будут носить политический, но не научный характер, а обосновать их практически невозможно.

Представляется, что выбор той или иной юридико-технической модели зависит от решения законодателя и сам по себе такой выбор не определяет качество правосудия по тем или иным делам. Другими словами, эффективность судебной защиты прав граждан и организаций зависит прежде всего от содержания нормативного правового материала, а не от его расположения³².

Вместе с тем при характеристике российского права нельзя игнорировать правовую реальность, в частности, принятие в нашей стране КАС РФ, имеющего самостоятельный предмет правового регулирования и строящего такое регулирование на основе принципов, отсутствующих в других отраслях процессуального права. Это дает самые веские основания утверждать, что в России сформировалась самостоятельная отрасль процессуального права – право административного судопроизводства и, соответственно, самостоятельная процессуальная форма административного судопроизводства.

¹ См.: Азаров В. А., Боярская А. В. Уголовно-процессуальная форма : понятие, свойства, система // Вестник Томского гос. ун-та. Право. 2020. № 37 ; Громошина Н. А. Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве : автореф. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 41 ; Попова Е. С. О гражданско-процессуальных формах при осуществлении защиты прав граждан // Юридическая клиника как фактор повышения качества юридического образования : материалы Всерос. экспертного семинара. СПб., 2016 ; Стасюк И. В. Значение гражданской процессуальной

формы для правильного и своевременного разрешения гражданского дела // Судебная реформа и проблемы развития гражданского и арбитражного процессуального законодательства : материалы междунар. науч.-практ. конф.. М. : РАП, 2012.

² См.: *Рассахатская Н. А.* Некоторые вопросы гражданской процессуальной формы // Актуальные проблемы развития гражданского права и гражданского процесса. Краснодар, 2007. С. 222.

³ Например, в Югославии подобный закон принят в 1952 г., в Испании – в 1956 г., в ФРГ – в 1960 г., в Японии – в 1962 г., в Китае – в 1989 г., в Финляндии – в 1996 г. См. об этом, например: *Соловьев А. А., Опалев Р. О.* Административная юстиция в зарубежных государствах : особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства : монография. М. : Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2017 ; Закон Японии о судебном процессе по административным делам / пер. и вступ. слово Р. О. Опалева. М. : Статут, 2018 ; Законодательство Финляндии об административном судопроизводстве и административных процедурах / пер. и вступ. слово Р. О. Опалева. М. : Статут, 2019 ; Административный процессуальный кодекс Китайской Народной Республики / пер. К. О. Огневой и А. А. Малинского. М. : Статут, 2019.

⁴ См. об этом, например: Административное судопроизводство : учебник / под ред. С. В. Никитина. М., 2018. С. 14 ; Административное судопроизводство : учеб. для студ. высш. учеб. заведений по направлению «Юриспруденция» (специалист, бакалавр, магистр) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 14 ; *Сахнова Т. В.* Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 35–40 ; № 10. С. 45–48.

⁵ См.: *Опалев Р. О.* К вопросу о соотношении административного судопроизводства и административных процедур // Вестник гражданского процесс. 2021. № 2. С. 69.

⁶ *Громошина Н. А.* О единстве процесса и месте административного судопроизводства в системе российского права : продолжение дискуссии. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См. об этом: *Боннер А. Т.* Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966. Цит. по: *Его же.* Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 865–866 ; *Воронов А. Ф.* О порядке судебной защиты прав граждан от решений и действий (бездействия) органов и организаций, наделенных отдельными государственными и иными публичными полномочиями // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11 : Право. 2013. № 4. С. 7, 23–24 ; *Каллистратова Р. Ф.* Избранные труды по арбитражному и гражданскому процессам. Краснодар : Совет. Кубань, 2007. С. 363, 403–404 ; *Чечина Н. А.* Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений : (к проекту ГПК РФ). Цит. по: *Ее же.* Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2004. С. 647.

⁸ См.: *Опалев Р. О.* Арбитражная процессуальная форма и процессуальная форма административного судопроизводства : проблемы соотношения // Экономическое правосудие в Уральском округе. 2021. № 1 (57). С. 142–145.

⁹ См.: Общая теория государства и права : академ. курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М. : Норма, 2007. С. 579 ; *Сырых В. М.* Теория государства и права : учеб. для вузов. М., 2007. С. 240 ; Теория государства и права : учеб. для вузов / отв. ред. В. Д. Перевалов. М., 2004. С. 176 ; *Черданцев А. Ф.* Теория государства и права : учеб. для вузов. М. : Юрайт, 2000. С. 237.

¹⁰ См.: *Сырых В. М.* Теория государства и права. С. 240 ; Теория государства и права : учеб. для вузов / отв. ред. В. Д. Перевалов. С. 176 ; *Черданцев А. Ф.* Указ. соч. С. 237.

¹¹ См. об этом, например: *Бурмистрова С. А.* Способы защиты публично-правовых интересов в цивилистическом процессе // Правосудие. 2021. Т. 3, № 1. С. 69–85 ; *Михайлова Е. В.* Процессуальные формы защиты субъективных гражданских прав, свобод и законных интересов в Российской Федерации (судебные и несудебные) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 23 ; *Ее же.* Административное судопроизводство как процессуальная форма защиты нарушенных публичных прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 4. С. 35–39 ; *Ее же.* О критериях разграничения административного и гражданского судопроизводств : вопросы теории и практики // Администратор суда. 2021. № 3. С. 30–35 ; *Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В.* Общая теория публичных правоотношений : монография. М. : Юрлитинформ, 2001. С. 4–28 ; *Серков П. П.* Правоотношение : (теория и практика современного правового регулирования) : монография : в 3 т. М. : Норма, 2019. Ч. 2–3. С. 269 ; *Тихомиров Ю. А.* Современное публичное право : монограф. учебник. М. : Эксмо, 2008. С. 8–33.

¹² См.: *Серков П. П.* Правоотношение... Ч. 2–3. С. 297–299 и далее. См. об этом также: *Громошина Н. А.* Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве : автореф. С. 24.

¹³ См. об этом понятии: *Кулаков В. В.* Состав и структура сложного обязательства. М. : РАП, 2011. С. 87–131.

¹⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁵ Текст указанного постановления размещен на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации. URL: <http://suprcourt.ru/>

¹⁶ См. об этом: *Сырых В. М.* Объективные основы публичного права // Lex russica. 2016. № 5 (114). С. 40–47.

¹⁷ См., например: *Михайлова Е. В.* Указ. соч. С. 15, 24 ; *Серков П. П.* Правоотношение... Ч. 2–3. С. 124–148, 254–275. П. П. Серковым по сути предложено исключить понятие «интерес» из сферы правового анализа и оперировать понятием потребности. Вместе с тем стоит отметить, что в прошлом данное понятие им активно использовалось (см.: *Его же.* Об административно-правовых признаках экономического спора // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 8–12.).

Российский государственный университет правосудия (Москва)

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

e-mail: CivilRAP@yandex.ru

¹⁸ См., например: *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. М., 1910. Т. III–IV. С. 607–609 ; *Лукасян Р. Е.* Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Саратов, 1970 ; *Бурмистрова С. А.* Правовой интерес как отдельная правовая возможность : механизм защиты в цивилистическом процессе // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 134–147.

¹⁹ *Лукасян Р. Е.* Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве // Избранные труды по гражданскому процессу. М. : Проспект, 2009. С. 16, 40, 45.

²⁰ Там же. С. 16–17, 45 ; *Чечот Д. М.* Субъективное право и формы его защиты // Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 39–42.

²¹ Аналогичную точку зрения см.: *Шершеневич Г. Ф.* Указ. соч. Т. III–IV. С. 607 ; *Грибанов В. П.* Осуществление и защита гражданских прав. М. : Статут, 2001. С. 234–240.

²² Подробнее об этом см.: *Грибанов В. П.* Указ. соч. С. 241–244 ; *Чечот Д. М.* Указ. соч. С. 44–45.

²³ См., например: Арбитражный процесс : учебник / под ред. С. В. Никитина. М. : РГУП, 2017. С. 9–10 ; Арбитражный процесс : учебник / отв. ред. В. В. Ярков. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 16 ; Арбитражный процесс : учеб. для студ. юрид. вузов и ф-тов / под ред. М. К. Треушниковой (§ 1 гл. 5). 3-е изд., испр. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Арбитражный процесс : учеб. для вузов / под общ. ред. Я. Фархтдинова [и др.]. СПб. : Питер, 2004. С. 15.

²⁴ Пример такого исследования в сфере гражданского права см.: *Яковлев В. Ф.* Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. М. : Статут, 2006.

²⁵ См.: *Венгеров А. Б.* Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов. М. : Нов. Юрист, 1998. С. 454.

²⁶ См.: *Черданцев А. Ф.* Указ. соч. С. 239.

²⁷ *Алексеев С. С.* Структура советского права. М. : Юрид. лит., 1975. С. 192.

²⁸ См. об этом: *Шерстюк В. М.* Развитие принципов арбитражного процессуального права. М., 2004.

²⁹ См.: *Семенов В. М.* Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М., 1982. С. 110–117.

³⁰ См. об этом понятии: *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 146, 167.

³¹ См., например: ч. 54 Правил гражданского процесса Великобритании. URL: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54> ; ст. 529–535 Кодекса гражданского процесса провинции Квебек. URL: <https://www.canlii.org/en/qc/laws/stat/cqlr-c-c-25.01/181726/cqlr-c-c-25.01.html?searchUrl=Hash=AAAAAQOYWRTaW5pc3RyYXRpdmUAAAAAQ&offset=300>

³² См.: *Опалев Р. О.* Арбитражная процессуальная форма и процессуальная форма административного судопроизводства... С. 146–147 ; *Его же.* К вопросу о соотношении административного судопроизводства и административных процедур. С. 67–71.

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

СУДЕБНАЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА

УДК 342.9

Е. Г. Иншакова

Российский государственный университет правосудия (Центральный филиал, Воронеж)

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА СУДЕБНОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ: ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ И РАСШИРЕНИЕ ГРАНИЦ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОТСТАИВАНИЮ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЛИЧНОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье предпринята попытка рассмотрения вопросов современного понимания и последующего развития института юридической защиты прав и свобод граждан в административном судопроизводстве. Обзор различных точек зрения по вопросу определения категории защиты в процессуальном смысле приводит к выводу о наиболее полном отражении ее сущности.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Кодекс административного судопроизводства, административные и иные публичные правоотношения, административное судопроизводство, административно-правовая защита, органы публичной власти.

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION JUDICIAL ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION: UNDERSTANDING PROBLEMS AND EXPANDING THE BOUNDARIES OF DEFENDING ACTIVITIES TO UPHOLD THE RIGHTS, FREEDOMS AND LEGITIMATE INTERESTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article attempts to consider the issues of modern understanding and subsequent development of the institute of legal protection of the rights and freedoms of citizens in administrative proceedings. Different points of view on the issue of defining concept of protection in the procedural sense leads to the conclusion about the fullest reflection of its essence.

К e y w o r d s: Code of administrative judicial procedure, administrative and other public legal relations, administrative proceedings, administrative legal protection, public authorities.

Взаимоотношения граждан и государства должны способствовать формированию основных характеристик правовой государственности. Граждане несут ответственность перед государством, а государство отвечает за надлежащее обеспечение прав, свобод и их законных интересов: степень доверия граждан к этой особой организации публичной власти определяется реальной защищенностью прав от произвола. Правовое государство немислимо без полного признания гражданских прав и свобод, установления механизма и эффективной системы их гарантий. Взаимоотношения человека и государства определяются степенью их обеспечения и защиты. Этим обусловлена необходимость постоянного совершенствования системы защиты прав и свобод человека и гражданина¹. Не без сожаления отметим, что граждане никогда не были свобод-

ны от произвола власти, и не случайно «общим местом в суждениях о России стало утверждение, что в России не было традиций... нормальной государственной власти, мало-мальски учитывающей интересы народа», а всё же «человек должен быть полностью свободным... Свободным от давления государства»². Государство, призванное охранять и защищать права личности, в то же самое время способно и нарушать их принимаемыми неконституционными правовыми нормами, незаконными действиями органов исполнительной власти, отдельных должностных лиц и государственных служащих³. В связи с этим В. В. Ершов рассуждает о необходимости ограничения излишней степени свободы этих органов, снижающих эффективность правотворческой и правоприменительной деятельности, а в конечном итоге приводящих к нарушению прав и правовых интересов граждан и юридических лиц («свобо-

да в несвободе»), рассматривая проблемы административного правосудия не сами по себе, а с позиции взаимоограничения и взаимовлияния федеральных органов государственной власти⁴. По мнению ученого, представляется теоретически недостаточным, а практически неэффективным сводить проблемы административного права только к собственным отраслевым вопросам материального административного права и административного судопроизводства: их необходимо исследовать глубже в непрерывном процессе коррекции, взаимного влияния и сдерживания органов посредством прямых и обратных связей с целью эффективной защиты прав и правовых интересов физических и юридических лиц⁵.

Следовательно, в целом сложно рассуждать о создании соответствующих правовых условий для нормального, свободного развития человека и обеспечении государством такого жизненного уровня, при котором беспрепятственно реализуются и защищаются права, свободы и законные интересы граждан. В настоящее время данная проблема особо актуальна и вызвана необходимостью создания качественно нового, отвечающего всем требованиям ценности личности и ее защиты, административного процессуального законодательства. Именно с развитием административного судопроизводства правовое государство приобретает «чрезвычайно важный и органически присущий современному государству признак»: возникновение новых особенностей правовой государственности в виде процессуальной судопроизводственной деятельности и специальной организации судебной власти, осуществление контроля за публичным управлением посредством таких независимых государственных судов, призванных защищать субъективные права и свободы граждан от негативных действий и решений государства демонстрирует новые подходы к усилению правовой защиты граждан⁶.

Административное судопроизводство является той областью деятельности государства, где права, свободы и законные интересы граждан затрагиваются наиболее ощутимо. Нормы законодательства об административном судопроизводстве призваны создавать надлежащие юридические порядки в области установления и реализации стандарта эффективной правовой судебной защиты. Именно в структуре такого стандарта и находится система административно-процессуального регулирования порядка разрешения судами административных или иных публично-правовых споров⁷. Так представляется ли возможным с полной уверенностью утверждать о создании полноценного механизма защиты общества от противоправных юридических актов, решений и действий (бездействий) органов пу-

бличной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих?

Ю. Е. Аврутин, например, писал, что не следует особо воодушевляться по поводу принятия Кодекса административного судопроизводства, поскольку создавая судебные механизмы защиты прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц от чиновничьего произвола, необходимо активнее и последовательнее формировать такие условия, которые исключают или сводят к минимуму риск появления решений или действий (бездействий) органов и должностных лиц публичной администрации, нарушающих права, свободы и законные интересы участников административно-правовых отношений⁸. Ю. А. Тихомиров отмечает «весьма своеобразное развитие административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства», рассуждая о категории защиты в процессуальном смысле⁹. По мнению А. Б. Зеленцова, «административная юстиция стала приобретать значение полноценного судебного механизма защиты субъективных прав частных лиц..., превращаясь в достойную человека и гражданина позицию носителя права на эффективное правосудие, предполагающее его равенство с публичной администрацией»¹⁰. Ю. Н. Старилов полагает, что «КАС сполна воспринял и учел главные задачи судебной административно-правовой защиты, решение которых направлено на обеспечение комплексности, всесторонности и эффективности юридической защиты субъективных прав граждан в сфере действия (функционирования) органов публичного управления и их должностных лиц»¹¹.

В связи с этим юридическая защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве была и остается в центре особого внимания ученых-юристов¹². Проблемы защиты прав, выступающих предметом судебной защиты в современном административном судопроизводстве, изучались российскими учеными в рамках теории административной юстиции и теории гражданского судопроизводства, которые начали складываться еще в XIX в¹³. Вопросы защиты нарушенных или оспариваемых прав, как подчеркивает Е. А. Трещева, являются центральными, ключевыми вопросами юридической науки. По мнению автора, все теоретические разработки, любые нормативные установления направлены на то, чтобы реализация права могла быть осуществлена заинтересованным лицом максимально эффективно, а в случае возникновения правового конфликта лицо могло обратиться за защитой, в результате которой право реально реализуется. В противном случае закон и правовая доктрина бессмыслен-

ны. Кроме того, правовое регулирование защиты нарушенных прав должно быть четким, иметь ясные и определенные критерии применения того или иного способа и соответствующей ему процессуальной формы¹⁴.

Институт защиты за достаточно длительное время своего существования претерпел различные изменения, однако в последнее время эта процессуальная категория приобретает довольно выраженные черты самостоятельного направления административно-процессуальной деятельности. Следует отметить, что основные вопросы, касающиеся понятия и содержания защиты в административном судопроизводстве, принципов и надлежащего механизма ее реализации, объектного и субъектного состава предстоит разработать как в теоретическом, так и в практическом плане. Следовательно, есть достаточные основания для формирования и обоснования института юридической защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве (судебной административно-правовой защиты). Необходимость ее глубокого исследования, определения места в структуре административного процессуального права, соотношения с правосудием по административным делам, роли в обеспечении выполнения иных задач административного судопроизводства позволит выявить как позитивные, так и негативные стороны законодательного регулирования защиты, разработать и предложить концептуально значимые новеллы преобразования одного из системообразующих направлений административно-процессуальной деятельности, каким с позиции современных представлений об административном процессе является защита¹⁵.

Административно-процессуальные правоотношения, возникающие в сфере защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, специфичны, находятся во взаимосвязи, сохраняют относительную самостоятельность. К особенностям метода их регулирования относятся специфика юридических фактов (порождающих, изменяющих и прекращающих эти правоотношения), их связанность с защитой, с установлением различных обстоятельств, благоприятных для субъектов защиты; зависимость правового статуса субъектов правоотношений от задачи отстаивания прав и законных интересов лиц, вовлекаемых в административное судопроизводство. Понимание защиты как процессуального института раскрывается через совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с использованием всех указанных в законе средств и способов в строго определенных целях. Следует об-

ратить внимание и на то, что основой данного института административно-процессуального права являются административно-процессуальные нормы, определяемые самой задачей защиты прав участников административного процесса, выполняющих различные функции в процессе правового регулирования правоотношений. Одни из них носят общий характер для всех видов защитительной деятельности (роль и место защиты в административном судопроизводстве, принципы ее осуществления, общие средства защиты). Так, место защиты как составной части назначения административного судопроизводства определено в первой главе Кодекса административного судопроизводства. Здесь же закреплены принципы административного судопроизводства, часть из которых может быть отнесена и к принципам защиты. Другие нормы регулируют особенности правового положения субъектов защиты, а также условия и порядок их участия в различных процедурах.

Следует отметить, что в юридической литературе существуют разные подходы к определению понятия защиты прав, свобод и законных интересов граждан и раскрытию его содержания. В одних источниках речь идет о защите в узком смысле, сводимом ее к административно-процессуальной функции как одному из направлений процессуальной деятельности, состоящей из действий участников административного процесса¹⁶. Далее защиту прав и законных интересов представляют в качестве использования предусмотренных законом мер с целью устранения препятствий для их реализации в случае нарушения или оспаривания¹⁷. Однако расширение границ деятельности по отстаиванию прав, свобод и законных интересов личности в административном судопроизводстве не позволяет относить административно-процессуальную защиту лишь к одному из таких направлений, а анализ процессуальных норм позволяет говорить и об иных направлениях защиты в административном судопроизводстве¹⁸. Раскрывая содержание защиты посредством анализа понятий «субъекты защиты», «объекты защиты», «цель», «способы», «принципы», «гарантии» представляется возможным наиболее полно отразить ее сущность в единстве и многообразии компонентов, тесно взаимосвязанных между собой. Более того, все действия, осуществляемые в рамках защиты, направлены на достижение конкретной цели, которая имеет определяющее значение в формировании всех иных аспектов защиты и достигается при помощи определенных способов. Если рассматривать защиту как протекающую в форме правоотношений деятельность по реализации соответствующих правовых норм и представлять

ее в виде системы взаимосвязанных и взаимообусловленных процессуальных и иных действий участников административного судопроизводства, следует предпринять попытку раскрытия ее связи с другими элементами системы административного судопроизводства, определения ее места и роли в выполнении соответствующих задач. Необходимо также подчеркнуть, что такая деятельность в целом оказывает непосредственное влияние на построение административного процесса, придает ему качество системности, становится составной частью его содержания.

На определенном этапе размышлений представляется, что под юридической защитой прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в административном судопроизводстве можно понимать комплексную систему правовых мер, применяемых для обеспечения свободной и надлежащей реализации прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, предполагающую их обращения в суд. При этом системность административного судопроизводства и защита как одна из его системообразующих факторов позволяет кардинально изменить представление о ее месте и роли в административном процессе, поскольку влечет необходимость обеспечения единообразного подхода к ее законодательной регламентации, где должны найти отражение сущностные черты защиты, назначение, принципы осуществления, объекты, субъектный состав.

Надлежащее обеспечение и защита прав, свобод и законных интересов граждан является важнейшим среди других аспектов положения субъекта в административном процессе. Не стоит забывать о том, что «полноценная и эффективная судебная защита прав, свобод и законных интересов физических лиц и организаций в правоотношениях с участием органов публичной власти и их должностных лиц является важнейшим структурным элементом правовой системы страны, основывающимся на конституционных принципах правового государства, включающим правовые процедуры проверки решений и действий властвующих субъектов права, принятых ими в отношении физических лиц и организаций вследствие осуществления государственных или иных публичных полномочий или направленных на реализацию принадлежащих им прав, с вынесением законного, обоснованного и справедливого решения по рассматриваемому судом административному делу и обеспечивающей право на исполнение акта суда общей юрисдикции в разумный срок»¹⁹. Оценка эффективности юридической защиты субъективных прав участников административного процесса обогатит ее научную характеристику, создаст предпосылки для

практического подхода к совершенствованию средств защиты. Более того, возникнет потребность в уточнении как содержательных аспектов исследования этой проблемы, так и последующей конкретизации понятия механизма обеспечения юридической защиты прав, свобод и законных интересов граждан в административном судопроизводстве.

¹ См.: *Лебедев В. М.* Конституция Российской Федерации – основа совершенствования правозащитной деятельности суда // Антология научной мысли : к 15-летию Российской академии правосудия : сб. статей. М. : РАП, 2013. С. 12.

² *Лихачев Д. С.* Избранное : мысли о жизни, истории, культуре / сост., подготовка текста и вступ. ст. Д. Н. Бакуна. М. : Рос. фонд культуры, 2006. С. 48, 50.

³ См.: *Административное судопроизводство : учеб. для студ. юрид. вузов, ф-тов и юристов, повышающих квалификацию / под. ред. М. К. Треушникова.* 1-е изд. М. : Городец, 2017. С. 10–12.

⁴ См.: *Ершов В. В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : монография. М. : РГУП, 2018. С. 49–50.

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и КАС РФ : к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. статей к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Елены Ивановны Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко. М. : Инфотропик Медиа, 2020. С. 106–107.

⁷ См.: *Старилов Ю. Н.* Законность как принцип административных процедур и административного судопроизводства : развитие и юридическая конкретизация в отраслевом законодательстве на основе общей теории законности // Ежегодник публичного права – 2018. Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М. : Инфотропик Медиа, 2018. С. 48–55.

⁸ См.: *Аврутин Ю. Е.* Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 7–14.

⁹ См.: *Тихомиров Ю. А.* Современное публичное право : моногр. учебник. М. : Эксмо, 2008. С. 369–379.

¹⁰ *Зеленцов А. Б.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 31–32.

¹¹ *Старилов Ю. Н.* Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации : год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. № 3. 2020. С. 12.

¹² См.: *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство : происхождение, модели и вопросы эффективной административно-правовой защиты // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 1. С. 33–43. (Рец. на кн.: Руководство по истории

административного судопроизводства в Германии и Европе : в 3 т. / под ред. Карла-Петера Зоммерманна, Берта Шаффарцика. Берлин : Шпрингер, 2019. 2538 с.) ; Федотова Ю. Г. Особенности содержания административно-правовой защиты прав и законных интересов граждан в сфере обороны и безопасности Российской Федерации в судебном порядке // Административное право и процесс. 2020. № 10. С. 44–47 ; Ястребов О. А. Меры предварительной защиты как институт административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 13–18.

¹³ См.: Опалев Р. О. О некоторых вопросах теории административной юстиции // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 3. С. 24–28.

¹⁴ См.: Трещева Е. А. Процессуальные формы защиты субъективных публичных прав в Российской Федерации : учеб. пособие / Е. А. Трещева, Е. В. Михайлова. М. : ЮСТИЦИЯ, 2020. С. 7.

¹⁵ См.: Иншакова Е. Г. Юридическая защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений : проблемы понимания и основные черты // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: ПРАВО, 2018. № 2. С. 165–166.

Российский государственный университет правосудия (Центральный филиал, Воронеж)

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

¹⁶ См., например: Зеленцов А. Б. Функции административной юстиции и их значение для совершенствования государственного управления // Ежегодник публичного права 2015 : Административный процесс. М. : Инфотропик Медиа, 2015. С. 31.

¹⁷ См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. М. : Статут, 2017. С. 27.

¹⁸ Например, речь идет о защите прав, свобод и законных интересов иных лиц, вовлекаемых в административно-процессуальную деятельность, как имеющих определенный процессуальный статус, так и не имеющих такового. Учитывая все проявления защитительной деятельности в административном судопроизводстве, следует говорить о защите прав всех лиц, охватываемых административно-процессуальными отношениями.

¹⁹ Старилов М. Ю. Предварительная правовая защита (обеспечительные меры) как «новая» юридическая конструкция в административно-процессуальном праве России // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 736–743.

Russian State University of Justice (Central Branch, Voronezh)

*Inshakova E. G., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Theory and History of Law and State Department
e-mail: nk-eka@inbox.ru*

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПОРЯДКЕ ИХ РАССМОТРЕНИЯ

УДК 342.9

А. В. Новиков

Конституционный Суд Российской Федерации

СООТНОШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ И ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

В статье затрагиваются вопросы, касающиеся структуры административного процесса и актуальных проблем его законодательного регулирования. Автор придерживается идеи отдельного регулирования административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях. Особое внимание уделяется обжалованию действий (решений), совершенных (принятых) при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административный процесс, административное судопроизводство, производство по делам об административных правонарушениях, обжалование действий (решений), совершенных (принятых) при осуществлении производства по делу об административном правонарушении.

THE RATIO OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND ADMINISTRATIVE OFFENSES

The article deals with issues related to the structure of the administrative process and the actual problems of its legislative regulation. The author adheres to the idea of separate regulation of administrative proceedings and proceedings in cases of administrative offenses. Special attention is paid to the appeal of actions (decisions) committed (adopted) during the implementation of proceedings on cases of administrative offenses.

К е у w o r d s: administrative process, administrative proceedings, the proceedings on cases of administrative offenses, appeal of actions (decisions) committed (adopted) during the implementation of proceedings on an administrative offense.

Неоспоримо, что «административному праву приходится иметь дело с диаметрально противоположными полюсами правовых явлений, как то: исполнительная власть и правосудие, материальное и процессуальное, регулятивное и охранительное, законодательное и подзаконное, федеральное и региональное, государственное и муниципальное»¹. Такая разноплановость отношений, образующих предмет административного права, имеет в качестве одного из своих эффектов различные по своему характеру административно-правовые споры, разрешаемые в разных процедурах, в том числе разных судебных процедурах.

В настоящее время связанные с административным правом дела, рассматриваемые в судебном порядке, подразделяются на две основные группы – это административные дела (дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений) и дела об адми-

нистративных правонарушениях. Данные дела разрешаются судами на основании законодательства об административном судопроизводстве, законодательства об административных правонарушениях и арбитражно-процессуального законодательства. При этом следует отметить, что Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующий порядок рассмотрения и разрешения судами административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, не распространяется не только на производство по делам об административных правонарушениях, но и на дела, хоть и возникающие из публичных правоотношений, но отнесенные к компетенции арбитражных судов (ч. 1, 4 и 5 ст. 1 КАС РФ). Корреспондирующие данным положениям нормы Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации относят к делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, дела о при-

влечении к административной ответственности (об административных правонарушениях) (гл. 25) наряду с делами об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, в части, относящейся к компетенции Суда по интеллектуальным правам дел (гл. 23), а также делами об оспаривании затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц (гл. 24).

При этом в литературе² справедливо обращается внимание на терминологическое противоречие, прослеживаемое в приведенных нормах в части содержания категории «дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений»: арбитражно-процессуальное законодательство в отличие от законодательства об административном судопроизводстве относит к этой категории и дела об административных правонарушениях.

Такая исторически сложившаяся нормативная конфигурация до сих пор подвергается научному осмыслению и выступает предметом широкой дискуссии. К настоящему времени «в правовой доктрине представлен широкий диапазон трактовок административного судопроизводства, предложений о вариантах его нормативного закрепления»³.

На протяжении нескольких лет Кодекс об административных правонарушениях (РСФСР и РФ) являлся единственным кодифицированным актом, который в большей мере, нежели иные акты, мог рассматриваться и рассматривался в качестве законодательного развития конституционного понятия «административное судопроизводство». До принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации единственно верным аналитическим выводом являлось утверждение о том, что административное судопроизводство – это комплекс установленных процессуальных правил, закрепленных в Кодексе об административных правонарушениях⁴.

Определенная устойчивость мнения о том, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях регулирует административное судопроизводство, не лишено рациональной основы. Такое понимание, с одной стороны, удовлетворяло поиск конституционного начала производства по делам об административных правонарушениях, а с другой – позволяло наполнить конституционную норму конкретным специально-отраслевым содержанием. Вме-

сте с тем следует признать, что это толкование не бесспорно хотя бы потому, что правовой основой разрешения дел об административных правонарушениях, наряду с КоАП РФ, был и остается АПК РФ, который не воспринимался и не мог восприниматься в качестве законодательной основы административного судопроизводства. Тем не менее АПК Российской Федерации – в основе которого лежит гражданско-процессуальная форма – на протяжении десятилетий «справляется» с рассмотрением и разрешением дел о привлечении к административной ответственности.

Не утратили актуальности и по сей день слова П. П. Серкова о том, что «в современной юридической литературе присутствует неоднозначное понимание административного судопроизводства, его соотношения с гражданским судопроизводством и производством по делам об административных правонарушениях»⁵. А применительно к производству по делам об административных правонарушениях такая неопределенность характерна и в части его соотношения с уголовным судопроизводством.

Конечно, на сегодняшний день, учитывая интенсифицированный характер законодательного развития административного права, административистам может показаться несуразным утверждение о возможности отнесения производства по делам об административных правонарушениях к сфере гражданского судопроизводства. Тем не менее, учитывая объективные правовые реалии, надо признать, что это не исключено абсолютно, коль скоро Кодекс административного судопроизводства отторгает производство по делам об административных правонарушениях, а АПК Российской Федерации служил и служит реальной процессуальной основой разрешения дел о привлечении к административной ответственности. Причем гражданская процессуальная форма, в рамках которой действуют арбитражные суды, разрешая дела о привлечении к административной ответственности, на сегодняшний день, бесспорно, более развита в сравнении с той процессуальной парадигмой, в рамках которой действуют суды общей юрисдикции, рассматривая дела об административных правонарушениях.

Так, рассуждая о порядке рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции и арбитражными судами в контексте подготовки Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, авторы монографии⁶ пришли к выводу о том, что «порядок рассмотрения судами дел о привлечении к административной ответственности, несмотря на всю их специфику, также можно было бы предусмотреть в едином

ГПК Российской Федерации; практика рассмотрения таких дел арбитражными судами по соответствующим правилам АПК Российской Федерации... в целом может быть оценена положительно и должна быть учтена при совершенствовании порядка рассмотрения таких дел в рамках разработки единого ГПК РФ». Более того, и «с учетом накопленного опыта рассмотрения судами дел об оспаривании постановлений по делам об административных правонарушениях и особенно практики рассмотрения таких дел арбитражными судами можно было бы предусмотреть в едином ГПК РФ нормы, регулирующие производство по делам об оспаривании постановлений по делам об административных правонарушениях»⁷.

Необходимость в административном судопроизводстве как таковом с практической точки зрения подвергалась небезосновательному сомнению, исходя из того, что «эффективная защита... вполне может осуществляться в рамках уже имеющегося гражданского судопроизводства; отсутствие административного судопроизводства не является сколько-нибудь серьезной практической проблемой»⁸.

Однако в настоящее время можно констатировать, что позиция об отсутствии практической необходимости административного судопроизводства деструктивна, а мнение (если, конечно, его кто-то еще до сих пор разделяет) о возможности рассмотрения всех дел об административных правонарушениях на основе гражданского процессуального законодательства выглядит утопичным. Да, конечно, ради исторической справедливости стоит напомнить, что, в общем-то, не так давно гражданский процессуальный закон являлся основой для разрешения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. В свое время более 30 лет назад Верховный Суд Российской Федерации разъяснял, что согласно п. 2 ст. 231 и ст. 232 ГПК РСФСР жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях рассматриваются по общим правилам гражданского судопроизводства с теми изъятиями и дополнениями, которые установлены законодательством (гл. 24 ГПК РСФСР, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях)⁹. В современных правовых реалиях почти 20 лет господствует иная позиция Верховного Суда Российской Федерации, согласно которой ГПК РФ не определяет порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе и порядка рассмотрения жалоб на постановления, вынесенные по делам об административных правонарушениях; этот порядок с 1 июля 2002 г. устанавливает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁰.

Но окончательный идеологический разрыв гражданской процессуальной формы и производства по делам об административных правонарушениях произошел именно с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации как правовой основы разбираательства дел об оспаривании правоприменительных актов¹¹, к числу которых, несомненно, относятся постановления и решения, принимаемые по делу об административном правонарушении. Принятие КАС РФ в этом отношении послужило знаковым событием и отправной точкой для общепризнанного понимания административного судопроизводства и признания его в качестве полноценного самостоятельного вида судопроизводства с формирующейся спецификой. Именно поэтому сегодня уже маловероятен гражданско-процессуальный крен производства по делам об административных правонарушениях. Хотя и задолго до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации ряду ученых было понятно, что «в отличие от гражданского процесса административный процесс (административное судопроизводство) не может в полной мере основываться на принципе диспозитивности, предполагающем значительную свободу процессуальных действий сторон»¹².

В условиях неопределенности места производства по делам об административных правонарушениях в отечественной правовой системе возможен и иной подход, в соответствии с которым, в частности, предлагается «создать: а) единый материально-правовой законодательный кодифицированный акт об уголовных и административных правонарушениях (поскольку здесь наличие сходство их социальной природы, характера и т. д., что позволяет в этом кодексе выделить общую и особенную части), и б) единый процессуальный кодифицированный акт, регулирующий уголовно-административные отношения по расследованию (предварительному следствию, где сходных институтов сегодня немало) этих дел»¹³. Приведенная позиция имеет под собой реальные основания, поскольку «уголовная и административная ответственность по своему характеру является карательной. Их объединяют правовые корни противоправности, а разделяет степень опасности уголовной противоправности... Единая правовая природа административной и уголовной противоправности, образующей состав уголовного деяния, сближает административную и уголовную юридическую ответственность и в материальном, и в процессуальном аспектах»¹⁴.

И, тем не менее, хотя такой путь развития отечественного законодательства также исключать не приходится, этот выбор представляется маловероятным. Почему? Потому что уголовно-про-

цессуальный закон представляет собой отлаженный механизм. Внедрение в правовое поле категории уголовного проступка и соответствующей процедуры его разрешения, концептуально аналогичной производству по делам об административных правонарушениях, неминуемо приведет к разбалансировке этого механизма и нивелированию концептуальных отличий уголовного процесса от этого производства. Так, одним из принципов уголовного процесса является принцип осуществления правосудия только судом. Согласно ст. 8 УПК РФ правосудие по уголовному делу в Российской Федерации осуществляется только судом; никто не может быть признан виновным в совершении преступления и подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в порядке, установленном данным кодексом (ч. 1 и 2). При этом УПК РФ регулирует не только судебное производство (ч. 3), но и досудебное производство (ч. 2). Дела же об административных правонарушениях наряду с судьями уполномочены рассматривать органы и должностные лица (раздел III КоАП РФ). Причем последние (органы и должностные лица), хотя и рассматривают дела на основании единых (общих для них и для судов) правил производства по делам об административных правонарушениях, действуют на иных началах (хоть этого и не следует из буквального прочтения норм производства по делам об административных правонарушениях). В частности, принцип состязательности не распространяется (не может и не должен распространяться) на отношения, связанные с рассмотрением указанных дел органами и должностными лицами. Представляется ошибочным думать о том, что «процессуальной формой реализации административной ответственности как способа охраны правопорядка в публично-правовой сфере и реакции государства на административное правонарушение должен быть только следственный тип юрисдикционного правоприменительного процесса, урегулированный КоАП Российской Федерации», и исходить из того, что «в конечном счете законодатель счел нецелесообразным использовать состязательный тип юрисдикционного правоприменительного процесса для рассмотрения судьями судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях»¹⁵.

Данная позиция разделяется и иными авторами и содержит в своей основе тезис о том, что «в разд. IV КоАП РФ “Производство по делам об административных правонарушениях” нет правил состязательности сторон и диспозитивности поведения при рассмотрении дела, в связи с чем сама процедура рассмотрения дела в соответствии с КоАП РФ носит черты инквизиционного процесса, предполагающего неизбеж-

ность наказания и выполняющего карательную функцию»¹⁶.

Но в свое время П. П. Серков, с которым нельзя не солидаризироваться по этому вопросу, правильно отметил, что производство по делам об административных правонарушениях (в части дел, подведомственных судам) имеет сходство с уголовным судопроизводством, заключающееся в том, что на них распространяется конституционное положение о состязательности сторон (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ), которая «присутствует и в гражданском судопроизводстве. Но в уголовном и гражданском судопроизводстве состязательность объективно проявляется по-разному... В производстве по делам об административных правонарушениях состязательность в своей основе совпадает с состязательностью в уголовном судопроизводстве» и «тем не менее принцип состязательности, – как признает ученый, – требует своего развития»¹⁷.

Более обстоятельной оценки заслуживает вопрос о соотношении административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях, ответ на который не так очевиден.

В попытке найти опору для решения вопроса о месте производства по делам об административных правонарушениях в системе процессуального права административисты прибегают к нормам наивысшего порядка – Конституции Российской Федерации. Так, А. И. Стахов, основываясь на положениях ст. 118 Конституции РФ, приходит к выводу о том, что «дела, возникающие из публичных правоотношений, но формально выведенные законодателем из-под действия КАС РФ, могут быть, по сути, рассмотрены судом исключительно в порядке административного судопроизводства». Исходя из этого ученый делает вывод: «Существующий перечень административных дел, рассматриваемых судом в порядке административного судопроизводства в соответствии с КАС РФ, следует дополнить, включив в него: дела об административных правонарушениях, рассматриваемые судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке, регламентированном КоАП РФ, дела об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иные категории дел, возникающие из публичных правоотношений, если такие дела не подлежат рассмотрению в порядке уголовного или конституционного судопроизводства»¹⁸.

В качестве аргумента в поддержку приведенной позиции, которую давно разделяют многие административисты, в литературе приводится опыт нормативного регулирования зарубежных стран, в которых действуют кодексы админи-

стративного судопроизводства, в частности, Республики Армения – некогда состоявшей в едином правовом пространстве с Россией в рамках единого государства и потому сталкивающейся и вынужденной разрешать схожие проблемы правового развития. «Кодекс административного судопроизводства Республики Армения устанавливает порядок осуществления права судебной защиты физических и юридических лиц от административных и нормативных актов, действий или бездействия органов государственного управления и местного самоуправления и их должностных лиц, а также порядок рассмотрения исковых заявлений административных органов и должностных лиц на физических и юридических лиц; иски, подаваемые в суд публичной администрацией к гражданам о применении к ним тех или иных мер принуждения, представляют, судя по концепции данного Кодекса, разновидность административных споров, противоположную по субъекту обращения искам граждан к публичной администрации»¹⁹. Конечно, зарубежный правовой опыт следует учитывать, но он не должен нивелировать необходимость глубокого и досконального исследования природы отношений, подлежащих нормативной регламентации. Иное чревато концептуальными дефектами предлагаемой модели регулирования.

Если же использовать Конституцию Российской Федерации в качестве ключа для разрешения вопроса о соотношении законодательств об административном судопроизводстве и об административных правонарушениях, то не следует забывать о том, что «конституционные нормы в своем содержании наполнены значительным обобщением»²⁰. Административное судопроизводство как конституционный термин в этом отношении не исключение. Как верно отметил А. П. Шергин, это «обобщающая конституционная категория», которая «охватывает ввиду сложности самого предмета (административная юстиция и административная юрисдикция) две процессуальные формы его реализации: процесс по рассмотрению административно-правовых споров и процесс по реализации административной ответственности»²¹.

Подобный подход не нов для науки административного права. Фактически о том же самом, но в более сжатом виде еще в начале века писала М. С. Студеникина, предлагая под конституционным термином «административное судопроизводство» понимать два вида деятельности суда: «1) осуществление судом контрольных полномочий в отношении законности актов исполнительных органов государственной власти и их должностных лиц... 2) участие суда в рассмотрении дел об административных правонарушениях»²².

А. А. Петрухин в своей научной квалификационной работе также обосновывал, что под административным судопроизводством следует понимать «осуществление судебной власти путем рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях и споров с публичной администрацией в рамках административно-юрисдикционного и административно-юстиционного процессов»²³.

Выделение двух процессуальных форм в рамках административного судопроизводства как конституционно-правовой категории представляется объективным и конструктивным подходом к выяснению вопроса о соотношении законодательств об административном судопроизводстве и об административных правонарушениях. Причем если рассматривать «административное судопроизводство» и «производство по делам об административных правонарушениях» не как абстрактные понятия, а с точки зрения их конкретного правового наполнения, то ответ на искомый вопрос значительно проясняется. Поскольку поставленный вопрос ставится не впервые, это позволяет сфокусироваться на итогах дискуссии. Прежде всего, следует зафиксировать, что, хотя на страницах научной литературы неоднократно отмечалась возможность объединения административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях, нельзя сказать, что кто-то имеет ясную картину и четкое представление о том, как должен выглядеть единый административно-процессуальный закон. Вместо этого складывается впечатление о том, что стремление присоединить производство по делам об административных правонарушениях к какому-либо «вставшему на ноги» судопроизводству обусловлено стремлением «одним махом» решить весь комплекс судопроизводственных проблем процедуры судебного разбирательства дел об административных правонарушениях (административно-деликтного процесса). Знакомство с позицией сторонников противоположной точки зрения – об автономном развитии административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях – позволяет уяснить, что подобное объединение породит новые проблемы, при том что старые останутся не разрешенными, хотя частично какие-то из них будут сняты (к примеру, вопрос о полноценном участии в деле в качестве стороны, должностных лиц, уполномоченных составлять протокол об административном правонарушении и (или) рассматривать дела об административных правонарушениях).

П. П. Серков также последовательно и аргументированно развивает мысль и отстаивает тезис о самостоятельности производства по делам

об административных правонарушениях, непосредственно отмечает, что данное производство «представляет собой самодостаточный правовой институт по отношению к административному судопроизводству; его правовая природа, вытекающая из сфокусированных негативных явлений общественной жизни, а также способ материально-процессуального регулирования по определению не создают правовых предпосылок к тому, чтобы быть частью административного судопроизводства»²⁴. Один из простых аргументов, обосновывающий приведенный научный вывод, позволяющий проиллюстрировать юридико-техническую проблематику возможного объединения, состоит в том, что «правовые нормы, регулирующие административное судопроизводство, не предусматривают потерпевшего от противоправных действий (бездействия) в качестве участника какого-либо производства, в отличие от ст. 25.2 КоАП РФ. При этом бесспорно, что административное судопроизводство тоже восстанавливает справедливость в отношении лица, чьи права и интересы были нарушены. Однако «потерпевший» в данном случае существенным образом отличается, и потому это понятие не используется в процессуальных нормах, регулирующих административное судопроизводство»²⁵. В рамках арбитражного процесса лицо, признаваемое по правилам Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях потерпевшим, участвует в процессуальном статусе третьего лица.

А. А. Романов, также придерживающийся мнения о самодостаточности института производства по делам об административных правонарушениях, обращает внимание на следующие принципиальные отличия этого производства от административного судопроизводства. «Перечень распорядительных действий (полномочий) сторон предусмотрен ст. 46 КАС РФ и включает в себя в том числе право административного истца на отказ от иска полностью или частично, право сторон спора заключить соглашение о примирении. В связи с использованием приведенных конструкций в общей части КАС РФ отнесение к сфере его регулирования вопросов рассмотрения дел об административных правонарушениях объективно невозможно... Реализация принципа неотвратимости (неизбежности) наказания за совершенное административно наказуемое деяние не может быть поставлена в зависимость от распорядительных действий сторон, по сути – от их волеизъявления. Орган или должностное лицо, исполняющие публичную функцию и выявившие правонарушение, не вправе освободить правонарушителя от ответственности путем использования механизмов отказа от административного преследования и заключения соглашения о при-

мирении, предусмотренных КАС РФ, поскольку в таком случае не достигается цель пресечения или недопущения совершения административно наказуемых деяний под страхом привлечения к административной ответственности»²⁶.

Значительным препятствием объединения административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях является то обстоятельство, что указанным производством в качестве субъекта административного юрисдикции рассматривается не только суд, но, прежде всего, органы и должностные лица. И, как верно отметил А. А. Романов, «само наименование Кодекса... исключает закрепление в нем внесудебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях»²⁷. Введение органов и должностных лиц в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации размывает контуры административно-процессуальной формы. Такое решение отяготило бы восприятие административного законодательства, нанесло бы ущерб его правоприменительной ясности и, в конечном итоге, эффективности. Разрывать же производство по делам об административных правонарушениях на процесс и собственно производство по критерию судебный – не судебный орган административной юрисдикции означало бы сделать шаг назад в развитии правовой материи, поскольку, очевидно, что это единый комплекс отношений, который по логике юридической техники должен регулироваться одним законодательным актом. При этом размещение в одном кодексе материальных и процессуальных норм в силу того, что научно не вызрело их дифференцированное регулирование по примеру уголовного и уголовно-процессуального законов, не может оцениваться как концептуальный законодательный дефект.

Сам по себе анализ действующего правового регулирования не позволяет говорить о тесной взаимосвязи законодательства об административном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях. Так, ст. 51 названного Кодекса, определяя процессуальный статус свидетеля, закрепляет, что в таком качестве не подлежат допросу представители и защитники по уголовному делу, по делу об административном правонарушении, представители по гражданскому делу, по административному делу – об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с исполнением своих обязанностей (п. 1 ч. 3). В силу ч. 3 ст. 64 «Основания освобождения от доказывания» КАС РФ вступившие в законную силу приговор суда по уголовному делу, иные постановления суда по этому делу и постановления суда по делу об административ-

ном правонарушении являются обязательными для суда, рассматривающего административное дело об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесены приговор и постановления суда, только по вопросам о том, имели ли место определенные действия и совершены ли они этим лицом.

Термин «административные правонарушения» используется в административном судопроизводстве применительно к содержанию административного искового заявления, связанного с административным надзором, и прилагаемых к нему документов (ч. 5–7 ст. 271). В данном контексте документы об административном правонарушении используются в качестве материалов, характеризующих личность лица, в отношении которого орган внутренних дел обращается с административным иском заявлением об установлении (продлении) административного надзора или о дополнении административных ограничений. Однако к теме настоящего исследования это отношения не имеет.

Приведенные примеры (точки соприкосновения) административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях носят общепроцессуальный характер и не свидетельствуют об их взаимозаменяемости. Этот вывод подтверждается и тем, что в не меньшей степени производство по делам об административных правонарушениях связано и с гражданским судопроизводством, в рамках которого разрешаются споры о возмещении имущественного ущерба и о возмещении морального вреда, причиненного административным правонарушением, при том что Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации позволяет судье, рассматривающему дело об административном правонарушении, при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба (ст. 4.7). Небезосновательно можно утверждать о более тесной связи производства об административных правонарушениях с уголовным, нежели с административным судопроизводством, хотя бы даже только в том отношении, что дело об административном правонарушении может стать уголовным делом, и наоборот²⁸.

Между тем действующее правовое регулирование позволяет, по крайней мере, в одном случае разрешать в рамках административного судопроизводства вопросы, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении. Речь идет о случаях проверки действий (решений), совершенных (принятых) при осуществлении производства по делу об административном

правонарушении и повлекших за собой нарушение прав и свобод лица, привлекаемого к административной ответственности в случае, если производство по делу об административном правонарушении прекращено или не было возбуждено и указанные действия (решения) влекут правовые последствия для этого лица.

Соответствующую актуальную позицию о возможности проверки действий, совершенных при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, в порядке административного судопроизводства выразила Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации по конкретному делу²⁹. Данная правовая позиция была поддержана Президиумом Верховного Суда Российской Федерации, который включил указанное в предыдущей сноске судебное решение в свой обзор судебной практики³⁰.

Мотивируя свое решение, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, в частности, отметила следующее. Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не урегулирована процедура обжалования решений, действий (бездействия), которые являются неразрывно связанными с конкретным делом об административном правонарушении и не могут быть предметом самостоятельного обжалования (доказательства по делу об административном правонарушении); доводы о недопустимости конкретного доказательства либо применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут быть изложены в ходе рассмотрения дела либо в жалобе на постановление или решение по делу об административном правонарушении; вместе с тем в случае, если производство по делу об административном правонарушении прекращено, то действия, совершенные при осуществлении производства по этому делу, повлекшие за собой нарушение прав, свобод и законных интересов гражданина, создание препятствий к осуществлению им прав, свобод и реализации законных интересов, незаконное возложение какой-либо обязанности после прекращения производства по делу, могут быть оспорены по правилам гл. 22 КАС РФ; в случае если дело об административном правонарушении не возбуждалось, действия должностных лиц могут быть оспорены в том же порядке³¹.

Данная позиция, будучи сформулирована применительно к возможности обжалования в порядке административного судопроизводства действий и решений, осуществляемых при производстве по делам об административных правонарушениях, не нова для отечественного правоприменительного поля. По сути, аналогичная

позиция выражалась высшими судебными инстанциями в период до принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Так, Верховный Суд Российской Федерации, осуществляя обзор законодательства и судебной практики, следующим образом отвечал на вопрос о том, подлежит ли рассмотрению в порядке гл. 25 ГПК РФ заявление гражданина о проверке законности актов должностного лица, вынесенных при производстве по делу об административном правонарушении (например, протокола об изъятии вещей, акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и т. п.). Акты должностных лиц, вынесенные при производстве по делу об административном правонарушении, отвечающие требованиям, предусмотренным ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ, которые исследуются в суде при рассмотрении дела об административном правонарушении в качестве доказательств и на основании которых решается вопрос о виновности лица в совершении административного правонарушения (например, акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении), не могут быть предметом самостоятельного обжалования в порядке, предусмотренном гл. 25 ГПК РФ, однако возражения на данные акты могут быть изложены в жалобе на постановление по делу об административном правонарушении; кроме того, не могут быть оспорены в порядке, предусмотренном гл. 25 ГПК РФ, отдельно от производства по делу об административном правонарушении вынесенные по делу акты, регламентирующие какие-либо действия, целью которых является решение вопроса о привлечении лица к административной ответственности (например, протоколы об изъятии вещей и документов, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения), поскольку возможность совершения этих действий установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях; указанные акты могут быть оспорены в соответствии с процедурой, предусмотренной этим Кодексом; если производство по делу об административном правонарушении прекращено и указанные документы влекут правовые последствия для гражданина, т. е. каким-либо образом затрагивают его права и свободы, то гражданин вправе оспорить их в порядке, предусмотренном гл. 25 ГПК РФ, поскольку иной порядок оспаривания данных актов законодательством не предусмотрен³².

Более развернутую позицию по этому вопросу

выразил в свое время Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, разъяснивший, что при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов, принятых (допущенных) ими в рамках применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ст. 27.1 КоАП РФ), в том числе по изъятию вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ), аресту товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ), судам следует иметь в виду, что самостоятельное оспаривание таких решений, действий (бездействия) допускается только до вынесения административным органом постановления о привлечении лица к административной ответственности или до направления административным органом материалов по делу об административном правонарушении для рассмотрения в суд. Такие решения, действия (бездействие) могут быть оспорены по правилам, предусмотренным гл. 24 АПК РФ. При этом рассмотрение дел об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов, принятых (допущенных) ими в рамках применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, не приостанавливает производство по делу об административном правонарушении. В случае вынесения административным органом постановления о привлечении лица к административной ответственности доводы о незаконности указанных решений, действий (бездействия) подлежат оценке судом при рассмотрении дела об оспаривании такого постановления. В случае направления административным органом материалов по делу об административном правонарушении для рассмотрения в суд доводы о незаконности указанных решений, действий (бездействия) подлежат оценке судом при рассмотрении дела о привлечении лица к административной ответственности. В случае если после возбуждения арбитражным судом дела об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов, принятых (допущенных) ими в рамках применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, этим арбитражным судом возбуждено дело о привлечении лица к административной ответственности за это же правонарушение или дело об оспаривании постановления о привлечении лица к административной ответственности за это же правонарушение, суд на основании ч. 2¹ ст. 130 АПК РФ объединяет эти дела в одно производство для их совместного рассмотрения³³.

Между тем по общему правилу вопросы о судьбе примененных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении разрешаются в постановлении по

делу об административном правонарушении (ст. 29.10 КоАП РФ).

Но приведенная правовая позиция, конечно, заслуживает поддержки. Иное приводило бы к тому, что вне сферы судебного контроля оставались бы действия и решения правоохранительных органов в достаточно крупном сегменте правоприменительных отношений – в области административного преследования.

Вместе с тем само по себе наличие указанной правовой позиции свидетельствует, с одной стороны, о том, что между административным судопроизводством и производством по делам об административных правонарушениях нет непреодолимой преграды, абсолютно исключаящей возможность выстраивания единого административно-процессуального законодательства на базе Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

С другой стороны, указанная правовая позиция может восприниматься как подтверждение несовершенства нормативного оформления административно-деликтной процессуальной формы. Так, если вновь обратиться к уголовно-процессуальному закону, то вопрос оспаривания решений и действия (бездействия) должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, процессуально разрешен. Судебный порядок рассмотрения жалоб предусмотрен ст. 125 УПК РФ, согласно ч. 1 которой постановления органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела, а равно иные действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и прокурора, которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию, могут быть обжалованы в районный суд по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления.

Конечно, процедура рассмотрения дела об административных правонарушениях, равно как и пересмотр не вступивших в законную силу актов по такому делу не столь продолжителен, как при разрешении уголовного дела, особенно по той категории дел об административных правонарушениях, сроки рассмотрения которых исчисляются часами и днями. Так, согласно ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнуто-

го административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания (ч. 4); дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено не позднее семи суток с момента фактического прекращения деятельности (ч. 5).

Очевидно, что подобное снижение сроков рассмотрения отдельных категорий дел об административных правонарушениях обусловлено, в числе прочего, тем, чтобы лицо, привлекаемое к административной ответственности, не претерпевало ограничения своих прав продолжительное время без санкции суда на такое ограничение, которая требуется, в том числе, в силу конституционных предписаний³⁴. Само по себе такое ограничение могло бы стать предметом судебного контроля, однако этого не происходит как раз в силу сокращенных сроков разбирательства по делу об административном правонарушении. В противном случае это приводило бы к увеличению нагрузки на судебную систему, которой в таком случае приходилось бы, по сути, дважды устанавливать одни и те же обстоятельства.

Приведенная позиция направлена на восполнение пробела правового регулирования – отсутствия в законодательстве об административных правонарушениях возможности самостоятельного обжалования не итоговых актов, вынесенных при производстве по делу об административном правонарушении.

О понимании пробельности правового регулирования в рассматриваемом аспекте свидетельствует и опубликованная Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, п. 5.4.4 которой гласит, что нормы, посвященные процедуре применения уполномоченным органом обеспечительных мер в производстве по делу об административном правонарушении, требуют не только комплексного совершенствования на предмет их более четкой регламентации, но и закрепления требований к их процессуальному оформлению, а также *процедур оспаривания действий (решений) органов административной юрисдикции, применивших такие меры*, детальной проработки сроков, на которые такие меры вводятся, порядка продления данных сроков, порядка отмены соответствующих обеспечительных мер и т. д.³⁵

Под действиями и решениями, осуществляемыми при производстве по делам об административных правонарушениях и не являющимися итоговыми актами, понимаются действия и решения по применению мер обеспечения про-

изводства по делам об административных правонарушениях. Данные действия, совершаемые при привлечении лица к административной ответственности, подлежат надлежащему процессуальному оформлению – протоколированию. Всякий протокол, составленный по делу об административном правонарушении, признается доказательством (ст. 26.2 КоАП РФ) и является документом, формирующим материалы дела. Будучи доказательством по делу об административном правонарушении, каждый протокол оценивается по правилам ст. 26.11 КоАП РФ, прежде всего, с точки зрения допустимости, поскольку не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, полученных с нарушением закона (ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ). Сама по себе возможность автономной проверки законности процессуального правоприменительного действия и решения вне рамок производства по конкретному делу об административном правонарушении привела бы к существенному затягиванию разбирательства и неоправданной нагрузке на судебную систему. Поэтому следует признать, что сложившаяся модель правовой регламентации, при которой право на автономную судебную защиту признается за лицом, подвергшимся административно-деликтному преследованию и претерпевающим неблагоприятные правовые последствия по прекращенному (не возбужденному) делу об административном правонарушении, принципиально обоснована и оптимальна. Следовательно, речь можно вести только в ракурсе надлежащей формализации соответствующей процедуры и ее последующего совершенствования, с тем чтобы обеспечить развитие оптимальной административно-деликтной процессуальной модели как полноценной правовой основы разбирательства соответствующей категории дел.

И если исходить из того, что «сегодня превагирует точка зрения о самодостаточности института производства по делам об административных правонарушениях, что не позволяет включить его в структуру административного судопроизводства, регламентированного КАС РФ»,³⁶ то, соответственно, именно законодательство об административных правонарушениях должно содержать механизм проверки действий (решений), совершенных (принятых) при осуществлении производства по делу об административном правонарушении для случаев, когда осуществить такую проверку невозможно в порядке рассмотрения дела об административном правонарушении.

Практическая потребность в таком механизме, о чем свидетельствует судебная практика, – лучший аргумент в пользу появления специаль-

ного порядка рассмотрения споров о законности применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении на базе законодательства об административных правонарушениях.

¹Хазанов С. Д. Важные вопросы науки административного права // Административное право на рубеже веков : межвуз. сб. науч. трудов. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 28.

²См.: Нобель Н. А. К вопросу о понимании правосудия при рассмотрении судьями судов общей юрисдикции дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 6. С. 28–31.

³Шергин А. П. О понимании административного судопроизводства // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 752. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 7).

⁴См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 619.

⁵Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 9–21.

⁶См.: Проблемы развития процессуального права России : монография / А. В. Белякова, Л. А. Воскобитова, А. В. Габов [и др.] ; под ред. В. М. Жуйкова. М. : Норма : Инфра-М, 2016. 224 с.

⁷Там же.

⁸Ильин А. В. К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // Закон. 2013. № 4. С. 129.

⁹О некоторых вопросах рассмотрения судами в порядке гражданского судопроизводства жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 апреля 1988 г. № 4. Пункт 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2. Пункт 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹Глава 22 названного Кодекса устанавливает производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

¹²Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. М. : ТК Велби, 2003. С. 711.

¹³Клеандров М. И. О линейке понятий «административное правонарушение», «уголовный проступок» и «преступление» // Мировой судья. 2017. № 7. С. 3–12.

¹⁴Серков П. П. Административная ответственность в российском праве : современное осмысление и новые подходы : монография. М. : Норма : Инфра-М, 2012.

¹⁵ Каплунов А. И. Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4. С. 518–524.

¹⁶ Романов А. А. Соотношение производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства // Российский юридический журнал. 2017. № 1. С. 131–136.

¹⁷ Серков П. П. Административная ответственность в российском праве... С. 310.

¹⁸ Стахов А. И. Судебное административно-процессуальное законодательство: понятие, особенности предмета регулирования, проблемы и перспективы систематизации // Административное право и процесс. 2016. № 9. С. 21–25.

¹⁹ Шишкина О. Е. Судебное разбирательство по делам об административных правонарушениях: поиск конституционных рамок и стандартов правосудия (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 3. С. 19–27.

²⁰ Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства. С. 9–21.

²¹ Шергин А. П. Указ. соч. С. 758.

²² Студеникина М. С. Процессуальные формы осуществления правосудия по административным делам // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства: по материалам науч.-практ. конф. (Москва, 28 мая 2001 г.). М., 2001. С. 177.

²³ Петрухин А. А. Судебно-административная юрисдикция: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 10.

²⁴ Серков П. П. К вопросу о современном понимании административного судопроизводства. С. 9–21.

²⁵ Там же.

²⁶ Романов А. А. Указ. соч. С. 131–136.

²⁷ Там же.

²⁸ В подтверждение этого можно напомнить положения ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, согласно которым производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае: признания утратившими силу закона или его положения, устанавливаю-

щих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность: (п. 5); наличия по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренной той же статьей или той же частью статьи настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела (п. 7).

²⁹ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 11-КАД20-4-К6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁰ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2021): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 7 апреля 2021 г. Пункт 52. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³¹ Там же.

³² Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года: утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 7 марта 2007 г. Вопрос № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³³ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях: постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10. Пункт 3¹. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁴ К примеру, согласно Конституции Российской Федерации до судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (ч. 2 ст. 22).

³⁵ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³⁶ Романов А. А. Указ. соч. С. 136.

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.25

С. С. Кустов

Новосибирский государственный университет экономики и управления (НИИХ)

ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ СПОРОВ В СФЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматривается механизм судебной защиты субъективных публичных прав населения муниципального образования в сфере производства муниципально-территориальных изменений. Исследование материалов судебной практики в сфере территориальной организации местного самоуправления за период с 2020 по 2021 г. позволяет говорить, что большинство споров связано с судебной оценкой законности процедур укрупнения муниципальных образований и созданием муниципальных округов. Предложены критерии для классификации указанных споров на три группы в зависимости от предмета и сторон спора.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство; субъективные публичные права; население муниципального образования; муниципально-территориальное изменение; муниципальный округ.

SPECIAL ASPECTS OF REVIEWING DISPUTES IN THE SPHERE OF TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

The article addresses the mechanism of judicial protection of subjective public rights of the local community in the sphere of production of municipal-territorial changes. The research of the judicial practice materials in the sphere of territorial organization of the local self-government over the period covering 2020-2021 makes it possible to state that the majority of disputes are associated with the judicial evaluation of the legitimacy of enlargement procedures of municipal entities and creation of municipal districts. The criteria for classification of the aforementioned disputes into three groups depending on the subject and disputing parties is presented.

К e y w o r d s: administrative proceedings; subjective public rights; local community; municipal-territorial change; municipal district.

Население муниципального образования в сфере территориальной организации местного самоуправления наделено рядом прав, которые по своей правовой природе являются субъективными публичными¹. Судебная защита прав населения муниципального образования в сфере производства муниципально-территориальных преобразований в последние годы приобрела особую актуальность, что обусловлено чрезмерным динамизмом муниципального законодательства о территориальной организации местного самоуправления, а также неоднозначными тенденциями правоприменительной практики, которые складываются в указанной сфере. Особое место в механизме судебной защиты прав населения муниципального образования в рассматриваемой сфере занимает административное судопроизводство. По справедливому утверждению

О. С. Рогачевой, «...административное судопроизводство представляет собой один из центральных элементов обеспечения эффективной правовой защиты»². В науке административного права отмечается, что принятие в марте 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ³ (далее – КАС РФ) наметило смену отечественной модели административного судопроизводства⁴, что обусловлено переходом от теории объективной защиты права к концепту субъективной защиты. По словам А. Б. Зеленцова, ключевым элементом модели субъективной защиты является иск в защиту субъективного публичного права⁵.

Трендом последних лет в производстве муниципально-территориальных изменений является укрупнение муниципальных образований и отказ от поселенческой основы местного самоуправления в некоторых субъектах РФ⁶. Следует согласиться с утверждением А. Ларичева,

Э. Маркварта, что территориальная консолидация является одной из угроз для существования местного самоуправления⁷. Начиная с 2019 г. процесс укрупнения муниципальных образований главным образом связан с созданием муниципальных округов в результате объединения всех поселений, входивших в состав муниципального района. По данным Министерства юстиции России в 2020 г., процедура объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с образованием муниципального округа осуществлялась 71 раз в 16 субъектах РФ; всего в 2020 г. было произведено 102 преобразования муниципальных образований⁸.

Основная практика судов общей юрисдикции по спорам, возникающим в сфере производства муниципально-территориальных изменений за период с 2020 по 2021 г., связана с судебной оценкой законности процедур укрупнения муниципальных образований. В зависимости от предмета и сторон спора имеющиеся споры могут быть классифицированы на три группы.

1. *Споры, связанные с оспариванием решений представительных органов муниципальных образований, которыми выражено согласие населения на производство муниципально-территориального изменения*⁹. В суды обращались с административными исковыми заявлениями граждане или группы граждан. Подобные споры рассматриваются в порядке, установленном гл. 22 КАС РФ. Аргументация судов при разрешении данных споров строится следующим образом. Дается оценка основанию и процедуре принятия решения представительным органом муниципального образования, которым выражено согласие населения муниципального образования, а также процедуре организации и проведения публичных слушаний с точки зрения норм Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Отмечается, что решение, которое было принято на публичных слушаниях, не имеет властно-обязывающего характера и не порождает непосредственно правовых последствий. В итоге суды делают вывод, что оспариваемое решение не нарушает права и законные интересы административного истца, а результаты публичных слушаний имеют рекомендательный характер.

В некоторых случаях подобные споры возникают между органами местного самоуправления. Например, администрация Светлогорского сельского поселения Пожарского муниципального района Приморского края обратилась с административным иском в суд к Муниципальному комитету Светлогорского сельского поселения

с требованиями о признании незаконным и отмене решения представительного органа поселения, а также о возложении на представительный орган обязанности рассмотреть проект муниципального правового акта, которым предлагается выразить согласие населения муниципального образования на производство муниципально-территориального изменения и принять решение, которое будет учитывать выраженное мнение населения сельского поселения, на внеочередном заседании представительного органа. Фабула такова: в сельском поселении по инициативе главы муниципального образования были проведены публичные слушания по вопросу объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделения вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа, по итогам которых жители муниципального образования выразили свое согласие на такое преобразование. Проект муниципального правового акта представительного органа, которым должно быть выражено согласие населения муниципального образования на производство данного муниципально-территориального изменения, был внесен главой поселения. Представительный орган на своем заседании принял решение об отказе в рассмотрении проекта, так как, по мнению представительного органа, глава сельского поселения неправомочен выступать с инициативой о принятии такого акта. Суд первой инстанции признал незаконным и отменил решение Муниципального комитета сельского поселения, и на представительный орган была возложена обязанность рассмотреть проект муниципального правового акта и принять решение, которое будет учитывать выраженное мнение населения поселения, на внеочередном заседании представительного органа в течение семи дней после вступления решения суда в законную силу. Данное решение было оставлено без изменения судом апелляционной и кассационной инстанций. Девятый кассационный суд общей юрисдикции в кассационном определении от 24 ноября 2021 г. по делу № 88а-10204/2021 отметил, что решение Муниципального комитета сельского поселения противоречит нормам действующего законодательства и нарушает права жителей сельского поселения, которые выразили свое мнение по указанному вопросу на публичных слушаниях¹¹.

Споры, связанные с оспариванием решений представительных органов муниципальных образований, которыми выражено согласие населения на производство муниципально-территориального изменения, являются наиболее распространенными. Поэтому можно сделать вывод, что решения, принимаемые представительными

органами муниципальных образований, не всегда учитывают мнение жителей муниципального образования по данному вопросу. Преобладание данной категории споров следует рассматривать с точки зрения тенденции законодательных изменений, вносимых в Федеральный закон № 131-ФЗ, направленной на замену формы получения согласия населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений с использованием институтов непосредственной муниципальной демократии, на выражение согласия населения решениями представительных органов муниципальных образований¹².

Данная проблема подтверждается и практикой Конституционного Суда РФ. В 2020 г. Конституционным Судом РФ было вынесено два определения об отказе в принятии жалоб граждан, в которых оспаривалась конституционность норм Федерального закона № 131-ФЗ, связанных с участием населения муниципального образования в преобразовании муниципальных образований¹³.

2. Споры о признании незаконными и отмене решения избирательной комиссии и решения представительного органа муниципального образования, которым было отказано в регистрации инициативной группы по выдвижению инициативы проведения местного референдума по вопросу преобразования муниципального образования¹⁴.

3. Споры, связанные с оспариванием законов субъектов РФ, которыми образованы муниципальные округа¹⁵. Федеральный закон № 131-ФЗ допускает следующие способы создания муниципальных округов:

1) в результате объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделения вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа (ч. 3.1-1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ). По своей сути, указанная процедура создания муниципального округа представляет собой один из вариантов преобразования муниципальных районов в городские округа, которые сложились ранее в практике субъектов РФ;

2) в результате изменения статуса городского округа в связи с наделением его статусом муниципального округа (ч. 7.3 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ).

В большинстве случаев административными истцами выступали граждане, в ряде случаев подавались коллективные административные иски о заявлении. Суды, отказывая в удовлетворении заявленных исковых требований, строят аргументацию следующим образом. Отмечается, что закон субъекта РФ принят в пределах полно-

мочий органа законодательной власти субъекта РФ, процедура его принятия не нарушена, и он не противоречит правовым актам более высокой юридической силы и не нарушает права, свободы и законные интересы административного истца. Суды также обращают внимание, что при производстве подобных муниципально-территориальных изменений согласие населения муниципального образования было выражено решениями представительных органов муниципальных образований, которые были приняты с учетом результатов публичных слушаний. Кроме того, подчеркивается, что решения, принятые на публичных слушаниях, имеют рекомендательный характер и не могут предопределять решения, которые принимаются представительными органами муниципальных образований по вопросам муниципально-территориальных преобразований. Поэтому подобные муниципально-территориальные изменения не могут быть признаны не соответствующими требованиям Федерального закона № 131-ФЗ.

Исследование материалов судебной практики по указанной категории споров позволило выявить проблему отказа от применения принципа единогласия поселений¹⁶ при образовании муниципальных округов. Первоначально такой подход сложился в судебной практике при преобразовании муниципальных районов в городские округа¹⁷, а с принятием Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ¹⁸ нашел свое закрепление в ч. 3.1-1 ст. 13 Федерального закона № 131-ФЗ. Норма закона предусматривает, что при создании муниципального округа в результате объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделения вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа такое преобразование не осуществляется, если население двух и более поселений не выразило в установленной форме своего согласия.

Например, А. Л. Чудайкин обратился с административным иском в суд с требованием о признании недействующим Закона Приморского края от 30 января 2020 г. № 701-КЗ, которым был создан Хорольский муниципальный округ в результате объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района. На публичных слушаниях, которые состоялись в Ярославском городском поселении, население поселения высказалось против производства муниципально-территориального изменения. Представительный орган Ярославского городского поселения по данному вопросу решение не принял из-за отсутствия кворума для принятия решения, так как на момент принятия решения часть депутатов сложили свои полномочия. Примор-

ский краевой суд, отказывая в удовлетворении заявленных исковых требований, отметил, что Федеральным законом № 131-ФЗ не установлено императивное требование, в соответствии с которым преобразование муниципальных образований не является возможным в случае несогласия одного из поселений на объединение при условии, что иные муниципальные образования выразили свое согласие. Суд обратил внимание, что четыре из пяти муниципальных образований, которые вошли в состав муниципального округа, выразили свое согласие на преобразование: «...из существа и природы принятых решений представительных органов местного самоуправления, которые перечислены выше, следует, что абсолютное большинство участников соответствующих правоотношений выразило согласие на объединение территорий поселений, что не могло быть не учтено инициатором объединения территорий поселения Хорольского муниципального района в единое муниципальное образование»¹⁹.

Таким образом, основная судебная практика по спорам в сфере территориальной организации местного самоуправления за период с 2020 по 2021 г. связана с судебной оценкой законности процедур укрупнения муниципальных образований. В судебной практике преобладают споры, связанные с оспариванием решений представительных органов муниципальных образований, которыми выражено согласие населения муниципального образования по муниципально-территориальному изменению. Преобладание данной категории споров позволяет сделать вывод, что процедура принятия решения представительными органами муниципальных образований не обеспечивает реального учета позиции населения муниципального образования при производстве муниципально-территориальных изменений. Некоторые негативные тенденции, которые сложились в практике производства муниципально-территориальных изменений в субъектах РФ последних лет, нашли свое отражение в изменениях муниципального законодательства 2019 г.

¹⁹ Концепция субъективных публичных прав исторически сформировалась в немецкой юридической науке XIX столетия. Значительный вклад был внесен Г. Еллинеком, см.: *Jellinek G. System der subjektiven öffentlichen Rechte. Freiburg : Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr, 1892. S. 39–88. Об этом также см.: Елистратов А. И. Основные начала административного права. М. : Изд. Г. А. Лемана, 1914. С. 87–97, 140–152 ; Кулишер А. М. Защита субъективных публичных прав посредством иска // Юридический вестник. М., 1913. Кн. IV. С. 78–123 ; Стариков Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории // Административное судопроизводство в*

Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2013. С. 72–77. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 7). Обзор развития теории субъективных публичных прав в немецкой юридической науке см.: *Богданди Армин фон, Хубер Петер М. Государство, государственное управление и административное право в Германии // Дайджест публичного права. 2014. № 1. С. 36, 52–63. Следует согласиться с утверждением Ю. Н. Старикова, что «проблема судебной защиты от незаконных действий и решений административной власти неразрывна с проблемой субъективных публичных прав» (Стариков Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории. С. 73).*

² *Рогачева О. С. Административное исковое заявление как средство защиты от незаконных решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями : предпосылки права на предъявление иска // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 2. С. 34.*

³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁴ См., например: *Винницкий А. В. Учение о субъективных публичных правах : формирование, кризис и возрождение // Право и политика. 2018. № 12. С. 19 ; Зеленцов А. Б. Модели административной юстиции в современном мире и особенности ее организации в России // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8 (12). С. 47–48.*

⁵ *Зеленцов А. Б. Указ. соч. С. 47.*

⁶ См., например: *Дементьева О. А. Территориальные реформы местного самоуправления в Российской Федерации как способ достижения экономических целей // Муниципальное имущество : экономика, право, управление. 2020. № 4. С. 22–26 ; Баженова О. И. Проблемы защиты прав местных сообществ при преобразовании муниципальных районов // Там же. С. 31–38.*

⁷ *Ларичев А., Маркварт Э. Локальные сообщества как инструмент развития общемуниципальной демократии : опыт Германии и уроки для России // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 5 (138). С. 78.*

⁸ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения 20.12.2021).

⁹ См.: Решение Малопургинского районного суда Удмуртской Республики от 25 мая 2020 г. по делу № 2а-418/2020 // ГАС РФ «Правосудие» ; Решение Саратовского районного суда Саратовской области от 14 сентября 2021 г. по делу № 2а-800/2021 // Там же ; Решение Озерского городского суда Московской области от 21 августа 2020 г. по делу № 2а-631/2020 // Там же ; Апелляционное определение Верховного Суда Удмуртской Республики от 10 ноября 2021 г. по делу № 33а-4128/2021 // Там же.

¹⁰ Российская газета. 2003. 8 окт.

¹¹ Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2021 г. по делу № 88а-10204/2021 // ГАС РФ «Правосудие».

¹² См.: Тхабисимова Л. А., Цапко М. И. Учет мнения населения при преобразовании и изменении границ территорий муниципальных образований и субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2019. № 3. С. 14. С. 143.

¹³ См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Абросовой Людмилы Александровны, Авербуха Александра Александровича и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 13 и пунктом 4 части 3 статьи 28 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 29 октября 2020 г. № 2414-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Гордиенко Эдуарда Геннадьевича, Мальцевой Марины Александровны и других на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 25 ноября 2020 г. № 2851-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 11 февраля 2021 г. по делу № 66а-110/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Новосибирский государственный университет экономики и управления (НИНХ)

Кустов С. С., старший преподаватель кафедры административного, финансового и корпоративного права

e-mail: sergio2412@yandex.ru

¹⁵ См.: Решение Кемеровского областного суда от 1 апреля 2021 г. по делу № 3а-28/2021 // ГАС РФ «Правосудие»; Решение Приморского краевого суда от 13 июля 2020 г. по делу № 3а-166/2020 // Там же; Апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 13 июля 2021 г. по делу № 66а-716/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ По словам О. И. Баженовой, принцип единогласия поселений означает, что «...объединение поселений, объединение поселений с городским округом, равно как и изменение статуса городского поселения на городской округ, возможно лишь при получении согласия всех без исключения преобразуемых поселений, городских округов» (Баженова О. И. Указ. соч. С. 34–35).

¹⁷ См., например: Решение Московского областного суда от 25 апреля 2019 г. по делу № 3а-515/2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 29 января 2020 г. по делу № 4-АПА19-42. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1860520 (дата обращения: 05.01.2022).

¹⁸ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 18. Ст. 2211.

¹⁹ Решение Приморского краевого суда от 13 июля 2020 г. по делу № 3а-166/2020 // ГАС РФ «Правосудие».

Novosibirsk State University of Economics and Management (NSUEM)

Kustov S. S., Senior Lecturer of the Department of Administrative, Finance and Corporate Law

e-mail: sergio2412@yandex.ru

ЗАЩИТА ДИССЕРТАЦИОННЫХ РАБОТ

УДК 342.9

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

**ДОКТОРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ ДАВЫДОВА КОНСТАНТИНА ВЛАДИМИРОВИЧА –
БОЛЬШОЙ ШАГ В РАЗВИТИИ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР
И КОНСТРУКТИВНАЯ ОСНОВА ДЛЯ ПОЗИТИВНОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**DOCTORAL DISSERTATION OF DAVYDOV KONSTANTIN VLADIMIROVICH –
A GREAT STEP IN THE DEVELOPMENT OF THE THEORY OF ADMINISTRATIVE
PROCEDURES AND A CONSTRUCTIVE BASIS FOR THE POSITIVE DEVELOPMENT
OF RUSSIAN ADMINISTRATIVE LEGISLATION**

24 июня 2021 г. на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», Константином Владимировичем Давыдовым была успешно защищена диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Административные процедуры: концепция правового регулирования».

Данное событие заслуженно привлекло внимание профессионального сообщества не только специалистов в науке административного права. Экспертная комиссия ВАК признала диссертацию К. В. Давыдова одной из лучших научных работ в России по праву в 2020 г., а ВАК объявил благодарностью соискателю и научному консультанту (автору этих строк) за качественное научное исследование. Столь нетривиальное обстоятельство – повод осмыслить суть данной диссертации и роль соответствующих идей в отечественной науке публичного права.

Авторская концепция правового регулирования административных процедур строится на двух важнейших постулатах и включает как теоретический, так и практический компоненты.

Первый постулат – правозащитный. Как доказывает К. В. Давыдов, роль и сущность административных процедур не могут сводиться только к регламентации порядка реализации государственно-властных полномочий. «Подлинная» процедура ничуть не меньшее значение должна

придавать защите прав граждан. Эта центральная идея должна определять цель, содержание административной процедуры, наконец, правовую оценку ее юридического результата.

Второй постулат концепции – системность правового регулирования. Административные процедуры существуют не в «юридическом вакууме»; они тесно связаны с иными юридическими явлениями. В диссертации обосновывается: административные процедуры выступают центральным, связующим звеном в правоотношениях по взаимодействию публичной администрации с населением. Одновременно они неразрывно связаны с административными актами, являющимися их результатом. Наконец, процедуры отражают, претворяют в жизнь фундаментальные принципы административного права.

Таким образом, концепция правового регулирования административных процедур должна охватывать и подчинять определенной логике все элементы соответствующего механизма правового регулирования:

- 1) процедурные административно-правовые нормы;
- 2) принципы;
- 3) процедурные правоотношения;
- 4) юридические факты и акты реализации (т. е. административные акты).

Концепция правового регулирования, как отмечалось выше, охватывает два основных блока: теоретический и практический.

Теоретическая компонента, в развитие идеи системности, включает в себя три элемента:

- 1) теорию принципов административных процедур (шире – принципов всего административного права);

2) собственно теорию административных процедур;

3) теорию административного акта как юридического результата административной процедуры.

Никакое правовое регулирование невозможно без построения системы принципов, т. е. основополагающих идей, определяющих сущность и содержание явления (в данном случае – административной процедуры). На основе критического анализа российской и европейской юридической науки К. В. Давыдовым была предложена система принципов административного права, в основу которой положены функции права (статическая и динамическая, регулятивная и охранительная). Соответственно, рекомендовано выделять: универсальные принципы административного права, регулятивные статические, охранительные статические, регулятивные динамические и охранительные динамические принципы. Выявлено местоположение в этой системе принципов административных процедур, которые являются регулятивными динамическими, т. е. определяющими идеями позитивной деятельности публичной администрации, влекущей изменение материально-правового статуса граждан (организаций).

В диссертационной работе установлено, что основополагающие принципы административного права, как правило, находят свое непосредственное закрепление в законодательстве об административных процедурах. Этот необычный факт объясняется двумя основными причинами: с одной стороны, универсальностью такого законодательства, а с другой стороны, включением в предмет регулирования также форм управленческих действий. Принципы обретают материально-правовое измерение через призму процедурного законодательства.

На основе анализа отечественного и зарубежного опыта выстраивается следующая система универсальных принципов административного права: законность, справедливость, равенство, пропорциональность (соразмерность), принцип правовой гарантированности (правовой стабильности). Указанный перечень принципов не является исчерпывающим, однако «выпадение» хотя бы одного из вышеперечисленных элементов однозначно свидетельствует о неполноте системы. Диссертантом доказывается, что в российском административном законодательстве и правоприменительной практике реализуются принципы законности, равенства и справедливости. Автором сформулированы рекомендации по преодолению пробелов в части принципов правовой стабильности и пропорциональности (соразмерности).

В диссертационной работе проведен анализ и собственно принципов административных процедур, которые с точки зрения специфики цели и содержания предложено поделить на две группы: «организационные» (определяющие модель процедуры и логику действий публичной администрации как таковой) и «функционально-аксиологические» (в том числе запрет злоупотребления правом, запрет сверхформализма, содержательного поглощения и т. д.).

Вторая компонента теории посвящена собственно административной процедуре. Главная идея указанного элемента теории заключается в рассмотрении административной процедуры в качестве сложного правоотношения, где у публичной администрации и граждан есть взаимные права и обязанности. При этом граждане выступают не просто пассивными адресатами реализации властных полномочий, но должны иметь возможность занимать активную позицию, защищая свои права и законные интересы. Ключевой элемент содержания правосубъектности – в праве граждан на участие в рассмотрении дела. Объем этого права различается в зависимости от вида процедуры и характера принимаемого административного акта. По общему правилу административные процедуры тяготеют к упрощенности (таковые в европейской научной литературе и законодательстве называются «неформальными»). Здесь нет устных слушаний; позицию граждан можно уточнять заочно, в письменной форме. Причем даже такое усеченное участие не проводится ввиду невозможности (например, из-за крайней необходимости) или нецелесообразности (например, при принятии очевидно благоприятного для адресата решения). Но законодательством могут быть предусмотрены особые, усложненные (так называемые «формальные») процедуры. Здесь граждане, подобно тому, как это имеет место в судебном процессе, заслушиваются, причем с ведением протокола. В данном случае в законодательстве очень важно соблюсти разумный баланс: с одной стороны, не «перегрузить» административные процедуры чрезмерными гарантиями, а с другой стороны, не лишить граждан возможности отстаивать свою правовую позицию. Здесь можно вспомнить проект закона «Об административных процедурах» 2001 г., автор которого (В. В. Похмелкин) предложил сделать все процедуры усложненными, с заслушиванием и протоколированием (кстати, аналогичный подход мы видим в Законе Республики Узбекистан «Об административных процедурах» 2018 г.).

Третья теоретическая компонента концепции посвящена административным актам. В диссертации доказывается, что взаимное влияние ад-

министративных процедур и актов не сводится лишь к диалектике процесса и результата. Подчиняясь единым принципам, названные правовые явления могут выступать условием действительности, а также определять содержание друг друга. Столь тесное взаимопроникновение позволяет говорить о формировании общей теории и законодательства об административных процедурах и административных актах. Продemonстрировано, что наиболее успешно институт административных актов регулируется именно в законодательстве об административных процедурах посредством закрепления следующих норм:

- 1) о понятии и признаках административных актов;
- 2) об отдельных видах административных актов;
- 3) о требованиях к административным актам (в том числе обоснования принимаемых решений);
- 4) о юридической силе и действии административных актов (вступление в силу, приостановление действия, прекращение действия);
- 5) о дефектности и недействительности административных актов;
- 6) об отмене административных актов.

Наконец, вторая, практическая, часть концепции посвящена выработке конкретных рекомендаций по законодательному регулированию административных процедур. В диссертации доказывается, что вершиной кодификации регулятивного административного права являются общие законы об административных процедурах. Подобно тому, как теория административных процедур выходит далеко за рамки одних лишь процедур, рассматривая их в системе с иными юридическими средствами, так и наиболее перспективные законы об административных процедурах – это не просто своды процедур, но акты, по сути охватывающие все основные вопросы реализации государственного управления во взаимоотношениях с гражданами и организациями.

В качестве критерия «образцовой модели» закона об административных процедурах предлагается авторский «тройной тест». Такой закон должен устанавливать:

- 1) принципы административного права и административных процедур;
- 2) собственно административную процедуру, ее стадии (правила возбуждения процедуры, прекращения процедуры, исполнения решения, статус ее участников, правила о доказательствах и доказывании);
- 3) наконец, наряду с процедурными нормами должны быть закреплены материальные нормы об административных актах.

В диссертации доказывается: ни существующие российские законы (об обращениях граждан, контроле и надзоре, государственных услугах и т. д.), ни тем более административные регламенты не могут справиться с такой масштабной задачей. Поэтому в качестве концентрированного результата всей концепции предлагается авторский проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации». Данный проект состоит из 77 статей, сгруппированных в 9 глав.

При разработке названного законопроекта К. В. Давыдовым были учтены все основные ошибки и противоречия предшествующих российских исследовательских и официальных законопроектов: выделены современные принципы административного права и административных процедур, сконструирована модель административной процедуры (при этом в качестве базовой предложена именно упрощенная процедура, с одновременным закреплением гарантий прав ее участников), наконец, установлены развернутые нормы об административных актах.

Таким образом, практическое и теоретическое значение концепции правового регулирования административных процедур заключается в следующем.

Во-первых и в-главных, она должна способствовать защите прав граждан и организаций в публичных правоотношениях.

Во-вторых – повысить эффективность и предсказуемость публичного управления.

В-третьих – улучшить инвестиционную привлекательность российской экономики.

В-четвертых – придать импульс развитию публичного законодательства.

В-пятых – внести новые идеи в российскую доктрину административного права.

В-шестых – дать определенные ориентиры судебной практике.

Наконец, в-седьмых, данная концепция призвана стать важным инструментом интенсификации интеграционных процессов на постсоветском пространстве в российских интересах.

Последние 60 лет в отечественной науке административного права, как известно, ведутся дискуссии по поводу понимания административного процесса. Однако споры давно утратили надлежащую конструктивность и перешли в полудиалогическую плоскость, с весьма характерными приемами и отсутствием разумной плодотворности. Особенно странно это выглядит на фоне некой почти «религиозной» приверженности «управленческому подходу», суть которого, по моему мнению, трудно установить даже с полноценным использованием потенциала из-

вестных методологических и историко-правовых концепций.

По-настоящему правильным подходом предлагаю считать не споры о словах, а активную разработку всех существующих теорий с тем, чтобы каждая из них заиграла своими красками и привнесла свой конкретный вклад в юридическую науку, законодательство и судебную практику. С этой позиции мы должны поблагодарить тех сторонников юрисдикционного подхода, которые своими плодотворными усилиями подарили нам сравнительно стройную концепцию административной ответственности, КоАП РФ и соответствующую правоприменительную практику. Юстиционная теория (сторонником которой, как известно, является и автор данного текста) позволила понять сущность административного судопроизводства, пополнить отечественное законодательство КАС РФ и осмысливать практику судов. А вот управленческая теория, к сожалению, до недавнего времени дала российской правовой

системе гораздо меньше остальных подходов. На мой взгляд, причина этого заключается в том, что ее сердцевина – в теории процедур управленческой деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц. Многие административисты, как мне думается, неправильно расставили акценты: вместо создания полноценного доктринального фундамента, представляющего ценность для нормотворчества и правоприменения, они потеряли несколько десятилетий на терминологические споры и тривиальные констатации действующего законодательства.

Однако есть и хорошая новость: в диссертации К. В. Давыдова управленческая теория, наконец, получает свое подлинное наполнение и конструктивный вектор развития, который, будем надеяться, приведет к принятию столь необходимого всем нам законодательства об административных процедурах и (что еще важнее) – к формированию правильной административной и судебной правоприменительной практики!

Воронежский государственный университет

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

Voronezh State University

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

А. Ф. Ноздрачев

В диссертационный совет Д 999.125.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» 630950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Константина Владимировича Давыдова на тему «Административные процедуры: концепция правового регулирования», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс (Нижний Новгород, 2020. 655 с.)

RESPONSE

of an official opponent for the dissertation of Konstantin Vladimirovich Davydov on the topic «Administrative procedures: the concept of legal regulation», submitted for the degree of Doctor of Law in the specialty 12.00.14 – Administrative law; administrative process (Nizhny Novgorod, 2020. 655 p.)

Актуальность работы. Диссертация К. В. Давыдова содержит концептуальное рассмотрение проблем административных процедур, их регулирования и реформирования. Анализ фундаментальных основ теории с учетом уже существующей, хоть и разрозненной, практики регулирования административно-процедурных отношений, бесспорно, является актуальной проблематикой.

Исследуемая соискателем тема привлекает внимание российских ученых в сфере административного права уже около 20 лет, хотя первые попытки ее осмысления предпринимались еще в советский период. Научно-практические конференции по административно-процедурной тематике также свидетельствуют о наличии интереса ученых к названной тематике. За последние годы актуальность темы значительно повысилась, поскольку существующие проблемы в регулировании административных процедур не сказываются качественным образом на состоянии науки административного права (и самого публичного законодательства).

О важности исследования К. В. Давыдова говорят и законопроекты, которые вносились в Государственную Думу (в частности, депутатом В. В. Похмелькиным в 2001 и 2004 гг.). Отклонение прежних законопроектов было обусловлено в том числе их недоработками, что очевидно свидетельствовало о низком уровне теоретических

исследований административных процедур. На тот момент отсутствовало полное понимание административно-процедурных отношений, в виду чего принимать такой закон представлялось невозможным. И по этой причине исследование соискателя является актуальным и представляет особую ценность.

Практика и теория административных процедур неустанно будут привлекать внимание ученых и юристов, поскольку деятельность органов публичной администрации – неотъемлемая часть административного права, пронизывающая и другие отрасли. От качества законодательства об административных процедурах напрямую зависит качество публичного управления, уровень гарантий и прав невластных субъектов.

Объективная необходимость детального и глубокого исследования указанной проблемы административных процедур объясняется отсутствием общего процедурного закона. Бесконечное количество административных регламентов, которые регулируют частные вопросы, практически не обращая внимание на общие, не сказывается на состоянии административно-процедурных отношений позитивным образом. Чрезмерная зарегулированность, бюрократия формируют негативное отношение у населения к публичной администрации, а также повышают уровень коррупции.

Соискатель справедливо подчеркивает, что административные регламенты привнесли мно-

гое для административного права, урегулировали многие вопросы и привели в какой-то более или менее порядок административные правоотношения, однако на данном этапе развития необходимо сделать шаг вперед, реформировав административно-процедурное законодательство и качественно изменив его. Поскольку те же регламенты не решили и не способны решить проблемы «связывания» дискреции, установления правовых основ административных актов, отражения основных принципов современного административного права и – как результат – надлежащей защиты прав граждан. Более того, ресурсные затраты на разработку и внедрение регламентов представляются излишними. Это еще одна причина актуальности исследования К. В. Давыдова, который детально разъяснил существующие коллизии и проблемы. Работа автора представляется полной, современной и крайне важной.

Полагаем, что существующая модель регулирования административно-процедурных отношений уже исчерпала себя. Разрозненное законодательство, регулирующее конкретные процедуры (предоставления публичных услуг, контрольно-надзорных отношений, обжалования действий (бездействий) должностных лиц), не повышает эффективности регулирования, а приводит к стагнации.

Соискатель в своей работе систематизировал и обобщил существующие за десятки лет знания, предложил свою доктрину, которая не противоречит существующим положениям в законодательстве и в то же время дополняет и раскрывает основополагающие положения, такие как: определение административного акта и административной процедуры, основные принципы и сфера действия общего процедурного закона.

Более того, К. В. Давыдов не просто подробно определил будущее действие федерального закона «Об административных процедурах», аргументировал необходимость его внедрения в российскую правовую действительность, систематизировал накопленные знания, но и предложил свой законопроект, который учитывает особенности национального административного права. Авторский проект представляет несомненную ценность и неоспоримую актуальность. Отметим, что автор не апробировал существующие в других государствах законы о процедурах, а творчески учел зарубежный опыт, предложив собственную оригинальную модель регулирования административных процедур.

Действительно, принятие такого законопроекта может способствовать как оперативности деятельности органов публичной администрации, так и повышению его эффективности. Соискатель верно отмечает, что речь идет не про-

сто об унификации разнородных административно-административных отношений и их объединении в одном законе, а об установлении общих принципов и порядка осуществления управленческой деятельности.

Есть все основания надеяться, что исследование К. В. Давыдова привлечет внимание законодателя, а его авторский законопроект станет фактом нашего административного законодательства.

Научная значимость диссертации также заключается в том, что соискатель проанализировал множество существующих подходов к пониманию административных процедур, раскрыл их, аргументированно опровергнув и обосновав ту, которую считает наиболее приемлемой. Автор не обошел вниманием и противников принятия общего федерального закона о процедурах, аргументированно объяснив несостоятельность их доводов. Обоснованным представляется заключение ученого по существующим терминологическим спорам по вопросам административного процесса и процедур. Следует поддержать диссертанта в том, что первостепенное значение имеет не понятийное определение отношений, а сущностное определение содержания правоотношений. Вопросы же терминологии, разумеется, тоже имеют значение, но в данном случае можно признать их вторичный характер.

Проведенное К. В. Давыдовым исследование затрагивает принципиальные и основополагающие вопросы не только доктрины административно-процедурного права, но и будущей модели российского административного законодательства в целом. Известно, что теория представляет особый интерес, когда она не просто объясняет явления, но может быть полезной на практике.

Именно это и характерно для диссертации К. В. Давыдова на соискание ученой степени доктора наук. В диссертации правильно определены объект и предмет исследования, что и позволило автору успешно достичь обозначенную в работе цель исследования и решить поставленные задачи.

Степень обоснованности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, обоснованы в полной мере.

Методология работы свидетельствует о том, что соискатель не просто в общей форме сослался на научные принципы исследования и цитировал существующие труды, но и реально овладел методами научного познания. Автор достаточно полно и подробно выявил недостатки регулирования административно-процедурных отношений. При этом в исследовании качественно

обосновываются и определяются основные положения, сформулированные в ходе проведенного анализа, и подкрепляются вескими научными, а также практическими аргументами.

Отметим, что умелое использование общенаучных и специальных методов научного познания позволило автору сформулировать важнейшие предложения и рекомендации, которые необходимо внедрять в российскую правовую действительность.

Автор использовал различные методы. Одним из несомненных достоинств диссертации является использование сравнительно-правового метода исследования. Исключительно важно правильно понимать, как регламентируются административные процедуры в других государствах, как это работает, сколько времени и эффективно ли, ведь это может послужить отправной точкой для реформирования российского законодательства.

Степень достоверности научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации. Достоверность содержания диссертации и выводов соискателя основывается на весьма обширной теоретической и эмпирической базе (около пятисот научных, нормативных и судебных источников). Автор всесторонне подошел к исследованию, учитывая не только теорию и законодательство, но и практику правоприменения, а также обширный зарубежный опыт. Такой подход в контексте темы делает работу особенно ценной.

В диссертации использовались нормативные акты различного уровня и юридической силы, в процессе исследования автор изучил и проанализировал предлагаемые ранее законопроекты по вопросам административных процедур, отзывы Правительства и других государственных органов, научных учреждений, а также самостоятельно выявил его недостатки, что позволило учесть это при разработке собственного законопроекта.

Еще раз стоит обратить внимание на глубокий и подробный анализ зарубежного законодательства. Автор ссылается на первоисточники, изучает нормативную базу, проводит сравнительный анализ. И всё это подтверждается ссылками на конкретные документы, что подчеркивает фундаментальность и достоверность работы.

Противоречия в работе не усматриваются, что говорит о высоком уровне и тщательности проведенного исследования. Каждый сделанный автором вывод основан на анализе научных работ и нормативных актов, отсутствуют необоснованные утверждения.

Научная новизна исследования. Научные положения, выводы и предложения для совершенствования правового регулирования адми-

нистративных процедур, сформулированные в рамках диссертационного исследования, в полной мере отвечают критериям научной новизны. Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней впервые с позиции административно-правовой науки:

а) проведено комплексное научное исследование, разработана новая концепция правового регулирования;

б) разработан актуальный и полный законопроект об административных процедурах, учитывающий российскую специфику современного административного права;

в) сформулирован авторский подход к выделению основных проблем соответствующего законодательства и путей их разрешения, а также по его дальнейшему развитию.

Элементы новизны пронизывают всю работу, чувствуются принципиально новый подход к исследованию, свежий взгляд и собственное видение проблемы. Это является несомненным достоинством работы. Соискатель верно отметил, что усложнившаяся параллельно с эволюцией всего публичного управления сущность административных процедур уже не может раскрываться исключительно через призму рационализации деятельности государственных органов. Современные административные процедуры являются не просто последовательностью совершаемых должностными лицами действий. Важнейшее значение имеет фундамент, основанный на правозащитных идеях, который представляет невластным субъектам обязательные гарантии прав, необходимые для отстаивания своих интересов во взаимодействии с публичной администрацией.

Теоретическая значимость диссертационной работы, выполненной К. В. Давыдовым, обусловлена прежде всего тем, что она может перевести научные дискуссии, продолжающиеся десятки лет, на следующий уровень изучения соответствующей юридической материи. Ведь рассогласованность позиций на протяжении стольких лет среди ученых в принципиальных вопросах сказывается не самым благоприятным образом как на доктрине, так и на законодательстве. Диссертационное исследование К. В. Давыдова демонстрирует обоснованную и внутренне непротиворечивую концепцию административных процедур.

Сильной стороной исследования, подчеркнем еще раз, является его ориентация на конкретный практический результат в виде проекта федерального закона об административных процедурах. Разработанный соискателем законопроект служит еще одним подтверждением новизны исследования. Документ, ранее вносимый в Государственную Думу В. В. Похмелькиным, не

имеет практически ничего общего с законопроектом К. В. Давыдова.

Соискатель создал принципиально новую концепцию, учитывающую нюансы российской правовой действительности и положительный опыт других государств. Автором сделан упор на фундаментальные положения, определяющие «работу» административных процедур. Законопроект не прописывает по пунктам все отношения, которые относятся к административно-процедурным, а только устанавливает общие признаки. Это представляется правильным ввиду объективно меняющихся отношений.

Научная новизна диссертационного исследования непосредственно отражена в выносимых на защиту положениях, в которых отражены предложения по решению многих современных проблем административно-правовой науки и административной практики, касающиеся правового регулирования деятельности органов публичной администрации.

По сути, автор реально пополняет отечественную науку административного права недостающими элементами: признаками административных процедур, собственно административными процедурами, моделью правового регулирования административных процедур и др.

Отдельно отметим: в четвертой и пятой главах диссертации раскрываются оригинальные позиции в части понимания административного акта и административно-дискреционных полномочий. К проблеме дискреции ученые относятся особенно осторожно, ведь зачастую она является коррупциогенным фактором. Однако К. В. Давыдов подробно и обоснованно разъяснил случаи, при которых такая дискреция допустима и даже необходима. Такой подход на первый взгляд оспорим, но всё же с позицией соискателя следует согласиться. Невозможно в управленческой деятельности урегулировать всё, в частности, по этой причине и необходимо усмотрение.

Заслуживают внимания практико-ориентированные выводы и предложения автора. Еще раз подчеркнем значимость разработанного и предложенного соискателем законопроекта. Его принятие в действительности может вывести государственное управление в России на новый уровень. Хорошо известно, что в настоящее время российское законодательство качественно отстает от соответствующего законодательства многих зарубежных государств. А принятие представленного закона может существенно повысить эффективность публичного управления. Более того, такой рывок еще на шаг приблизит российское государство к правовому. Важно понимать, что в условиях отсутствия внятного регулирования деятельности публичной администрации, админи-

стративного статуса невластного субъекта нельзя говорить о высоком уровне правовой защиты населения и возможности качественной и оперативной защиты нарушенных прав.

Работу отличают умение автора убедительно и всесторонне аргументировать свою позицию, корректное ведение полемики, четкий и ясный язык изложения. Это усиливает присущие работе обоснованность и достоверность авторских выводов и рекомендаций.

Отмеченные достоинства позволяют оценить диссертацию К. В. Давыдова весьма положительно и сделать вывод о том, что она выполнена с соблюдением всех требований, предъявляемых к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук. Содержание диссертации замечаний принципиального характера не вызывает. Есть вопросы, по которым прошу автора дать пояснения на защите диссертации на заседании объединенного диссертационного совета.

1. Диссертант в параграфе, посвященном местоположению законодательства об административных процедурах в системе публичного права, затронул вопрос о соотношении такового с законодательством об обращениях граждан и их организаций. Действительно, эта проблема представляется исключительно важной в случае реализации авторских предложений. В науке административного права можно сказать большинством ученых федеральные законы «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» рассматриваются как прочный законодательный фундамент существующих административных процедур. Они вполне удовлетворительно обеспечивают надлежащее взаимодействие граждан и публичной администрации и ИХ организаций. Из диссертационных положений о месте законодательства об административных процедурах в системе публичного права не совсем ясно его соотношение с указанными федеральными законами. И из текста приведенного в приложении к диссертации проекта федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» не совсем понятна позиция автора по данному вопросу. Хотелось бы, чтобы К. В. Давыдов

уточнил свое видение судьбы указанных законов в случае принятия общего закона об административных процедурах.

2. Автор работы справедливо отмечает, что административные регламенты представляют собой устаревшую модель регулирования административных процедур. Действительно, федеральный закон об административных процедурах способен улучшить состояние административно-процедурных отношений. Однако, как представляется, диссертант не очень ясно отвечает на вопрос о соотношении административных регламентов и общего закона. Вряд ли имеет смысл оставлять в существующем виде регламентное регулирование, иначе значение процедурного закона будет принижено, поскольку публичная администрация будет по привычке приоритетно использовать подзаконные акты регулирования в своей деятельности.

Очевидно, они подлежат отмене, но в каком порядке и в какие сроки? Вряд ли возможно без каких-либо рекомендаций полностью и одновременно ликвидировать эту модель регулирования. Необходим какой-то порядок отмены. Должен ли на законодательном уровне быть запрет на разработку новых регламентов, чтобы предотвратить их потенциально возможное количественное увеличение? Или же соискатель считает данную меру чрезмерной? Имеет ли смысл Правительству Российской Федерации издать нормативный акт, который бы во исполнение закона об административных процедурах определял этапы отмены административных регламентов?

Это важные вопросы, которые неизбежно возникают при принятии федерального закона «Об административных процедурах». Некоторые из них требуют отдельного внимания и исследования. И исследователь избранной темы должен дать научные ответы на эти вопросы. Хотелось бы подробнее узнать точку зрения диссертанта по данной проблеме.

3. Диссертант обоснованно указывает на то, что именно формы управленческих действий придают смысл административной процедуре. Неудивительно, что целая глава (четвертая) посвящена соответствующей проблематике. Вместе с тем представляется несколько неоправданным сужение всего многообразия таких форм исключительно к административным актам. Полагаем, что федеральный закон «Об административных процедурах» представляет собой уникальную возможность нормативно закрепить такой механизм, как публичный договор. Эта проблема является насущной и актуальной, вызывает дискуссии не первый год. Ряд зарубежных государств успешно регламентирует этот институт процедурным законом.

Заключение административного договора фактически представляет собой всю ту же последовательность действий, как и при принятии административного акта. Сущность отношений крайне схожа, ровно по этой причине некоторые страны распространяют сферу действия закона о процедурах на отношения, связанные с заключением административно-правового договора. Уделить этому отдельное внимание видится рациональным и аргументированным. Дискуссия о принадлежности публичных договоров к гражданскому или административному праву требует разрешения. Хотелось бы узнать мнение диссертанта по данному вопросу и услышать более подробные аргументы в пользу избранной им позиции.

4. Сильной стороной проведенного К. В. Давыдовым диссертационного исследования, как уже отмечалось, является изучение автором большого числа источников, в том числе иностранных. Особо следует подчеркнуть тот факт, что диссертант обращается к первоисточникам, зачастую совершенно не знакомым российской юридической доктрине. Однако, широко вводя в научный оборот ранее не известные зарубежные нормативные акты и научные публикации иностранных коллег, диссертант иногда приводит лишь цитаты на иностранных языках, без перевода, что представляется не вполне корректным, и в чем можно упрекнуть автора.

Естественно, указанные замечания и пожелания не влияют на общую положительную оценку оппонируемого диссертационного исследования и не снижают его научной состоятельности, теоретической и практической значимости.

Заключение о соответствии диссертации критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней.

Диссертация К. В. Давыдова характеризуется внутренним единством и логической структурой, представляет собой завершенное, самостоятельное и весьма глубокое научное исследование актуальных проблем, назревших в сфере регламентации административных процедур деятельности органов исполнительной власти.

Диссертация К. В. Давыдова «Административные процедуры: концепция правового регулирования» отвечает требованиям, установленным в п. 9, 10, 11, 13, 14 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. от 01.10.2018, с изм. от 26.05.2020). Данное диссертационное исследование является научно-квалификационной работой, содержащей решение имеющей существенное значение для развития российской публичного права научной задачи; а ее автор

Константин Владимирович Давыдов заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», доктор юридических наук (научная специальность: 12.00.02 – Конституционное право; государственное управление; административное право), профессор, заслуженный деятель науки
Ноздрачев Александр Филиппович

Official opponent:

Chief Researcher, Department of Administrative Legislation and Process Of the Federal State Research Institution «Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation», Doctor of Law (scientific specialty: 12.00.02 – Constitutional Law; public administration; administrative law), Professor, Honored Scientist **Nozdrachev Alexander Filippovich**

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»
e-mail: adm1@izak.ru

Federal State Research Institution «Institute of Law and Comparative Law under the Government of the Russian Federation»
e-mail: adm1@izak.ru

ИЗ ИСТОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

А. А. Демин

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА И КОДИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

CONCEPT OF ADMINISTRATIVE PROCESS AND CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Обсуждение ведущими учеными вопросов административного процесса на «Лазаревских чтениях» показало такое состояние науки в области осмысления материального и процессуального административного права², при котором затруднительно выполнить распоряжение Президента РФ о подготовке отдельных Административного кодекса РФ и Административно-процессуального кодекса РФ³. Речь идет об отсутствии четкого понимания различия материального и процессуального права.

Наиболее распространенная точка зрения на административный процесс выражена Ю. М. Козловым: «реально административно-правовые отношения всегда воспринимаются только как процессуальные»⁴. При таком широком понимании административного процесса невозможно разграничение процессуальных и материальных административных правоотношений. К тому же, по нашему мнению, выполнение администрацией своих полномочий внесудебным путем – это не процессуальные отношения.

Вопрос соотношения материального и процессуального права является принципиальным вопросом правоведения, поскольку это методологический и общий вопрос. Вспомним В. И. Ленина: «Кто берется за частные вопросы без предварительного решения общих, тот неминуемо будет на каждом шагу бессознательно для себя “наткаться” на эти общие вопросы. А наткаться слепо на них в каждом частном случае значит обречь свою политику на худшие шатания и беспринципность»⁵. В области административного процесса мы всё еще сталкиваемся с массой частного, не будучи достаточно теоретически подготовленными в осмыслении общего.

Открытие деления права на материальное и процессуальное принадлежит немецкому ученому О. Бюлову и сделано оно в его «Учении»⁶, в котором он сформулировал процесс как юридиче-

ское отношение между сторонами и судом. Это не значит, что процессуального права до Бюлова не было (всякое право, в том числе и процессуальное, в различных формах существует объективно, независимо от нашей воли), но осмысление этого явления впервые было дано им. Однако, понимая необходимость такого различия, мы часто в материальных кодексах находим процессуальные нормы, а нормы процессуальных кодексов называем материальным правом.

При разработке понятия советские ученые подходили к административному процессу со стремлением обеспечить законность в деятельности органов государственного управления путем упорядочения законом их властных действий и процедуры этих действий при взаимоотношениях властей с гражданином. Поэтому А. Е. Лунев подчеркивал, что под административным процессом следует понимать порядок деятельности всех органов государственного управления по осуществлению их компетенции, порядок разрешения всех дел, возникающих в процессе управления, а также применение норм материального административного права⁷. Он писал, в частности: «Весь этот широкий круг вопросов, имеющих важное значение в дальнейшем улучшении работы органов государственного управления, входит в понятие административного процесса»⁸.

По данному вопросу представляется примечательной дискуссия виднейшего процессуалиста в административном праве Н. Г. Салищевой с венгерским ученым Ф. Толди. Последний комментировал Административно- процессуальный закон 1957 г. в Венгерской Народной Республике и для определения круга отношений, охватываемых процессуальным правом, сослался на работу молодого К. Маркса, который в статье «Дебаты по поводу закона о краже леса» писал, что процесс есть только форма жизни закона, проявление его внутренней жизни⁹. Вслед за К. Марксом Ф. Тол-

ди делает вывод, что «материальное право только посредством порядка производства превращается в фактор, формирующий жизненные отношения»¹⁰. По нашему мнению, здесь происходит вполне очевидная подмена понятий: не всякая последовательность взаимосвязанных действий есть процесс в юридическом смысле слова. К. Маркс, и это совершенно очевидно, высказался в философском смысле. Процесс как специальный термин юриспруденции, конечно же, отличается от процесса в философском смысле.

Общая теория права, к сожалению, зачастую уклоняется от изучения процессуальных вопросов, оставляя их на решение ученых, работающих в отдельных отраслях права. Среди редких высказываний теоретиков права о процессе можно привести мнение О. Э. Лейста: «Различаются нормы материального права (определяющие содержание прав, обязанностей и запретов, непосредственно направленных на регулирование общественных отношений) и нормы процессуального права (определяющие порядок, процедуру, форму реализации норм материального права)¹¹. Как мы полагаем, не всякая реализация нормы – это процесс в правовом смысле. Правильно пишет Д. М. Чечот, что в некоторых случаях и суд может действовать как административный орган¹², а следовательно, его отношения не будут в этом случае процессуальными.

Схематически всю последовательность административных, управленческих отношений можно разбить на, во-первых, совокупность мер по принятию правового решения (издание закона, нормы права, акта управления), во-вторых, комплекс мер по реализации нормы права в ординарном порядке, и, наконец, в-третьих, комплекс правовых мер по принудительной реализации правовой нормы. При этом третий этап для правового метода регулирования общественных отношений представляется основным, ибо без необходимости принуждения общественные отношения могут регулироваться и другими методами: моралью, внутриорганизационными нормами. Стадия разрешения спора является альтернативной, каждая из стадий в правоведении получила самостоятельный термин¹³ (см. ниже таблицу).

Основная часть процедуры выполнения субъектами права своих прав и обязанностей относится к материальным правоотношениям, в том числе и применение административных взы-

сканий в рамках производства по административным делам. По нашему мнению, верно пишет В. В. Бутнев, что даже меры ответственности, предусмотренные нормами материального права, реализованы могут быть «только в рамках материально-правовых, а не процессуальных отношений»¹⁴.

Одним из признаков процессуальных отношений, их неперменной сущностью и содержанием В. Н. Протасов называет охранительный характер этих отношений. Он пишет: «Охранительное правоотношение в предложенной нами конструкции юридического процесса используется в качестве основания отграничения процессуальной процедуры от иных видов юридической процедуры – материальной и правотворческой»¹⁵. Данная аргументация автора не может быть принята. Дело в том, что деятельность регулярной, активной администрации почти всегда связана с правоохранением, но ее действия в основном носят чисто материальный характер простой реализации материально-правовой нормы, например об охране общественного порядка. Истина же, выясненная в процессуальной деятельности уполномоченных органов, является лишь основанием для возникновения следующих за ней материальных правоотношений по ее реализации, при которых охрана права может состояться, а может и не состояться. В процессуальных отношениях не охраняют права, а выясняют юридическую истину, обоснованность притязания на право.

В поиске отличий административного процесса от других видов процесса Н. Г. Салищева предлагает выделить эту разновидность процесса по кругу дел¹⁶, т. е. по отношению к предмету административного права. Однако этот путь наталкивается на трудности в выяснении его соотношения с другими отраслями права: трудовым, земельным, финансовым и т. д. Тут либо нужно говорить, что некоторые отрасли права в сущности являются административно-правовыми институтами, либо искусственно сужать сферу административного процесса, либо раздробить единый административный процесс как вид на множество специфических видов процесса типа трудового, дисциплинарного, арбитражного, медицинского, строительного и т. д. Представляется, дело значительно бы облегчилось, и управление в государстве упростилось бы, если бы все властные отношения без разделения по признаку отраслей права решались в единых администра-

Т а б л и ц а

Принятие правовой нормы	Исполнение правовой нормы	Принуждение к исполнению правовой нормы	Разрешение спора о праве
Процедура	Процедура	Производство	Процесс

тивных трибуналах, где процесс, естественно, был бы типично административным. Примерно так же, как в гражданском процессе есть специализация дел по семейным, имущественным и другим вопросам, но их разрешение идет по одному типу процесса. Таким же он является и в зарубежных судах административной юстиции.

Многие ученые деятельность обычного гражданского суда по разрешению административных дел рассматривали в качестве административного процесса ввиду некоторых особенностей рассмотрения таких дел, прямо закрепленных в гражданско-процессуальных кодексах¹⁷. И. А. Иконицкая говорит о земельном процессе в том случае, когда тот же суд рассматривает споры по земельному праву¹⁸. С другой стороны, Д. М. Чечот настаивает, что никаких других процессуальных норм помимо гражданско-процессуальных (или уголовно-процессуальных при рассмотрении уголовных дел) в ходе осуществления правосудия суд не применяет¹⁹. По нашему мнению, такой спор может быть решен только на принципиальной основе, на основе объективно доказуемых критериев. А это должны быть признаки и отличительные качества различных видов процесса.

Трудность выделения административного процесса в самостоятельный вид процесса заключается и в том, что, как подчеркивал Д. М. Чечот, «гражданские процессуальные нормы сплошь и рядом включаются в законодательные акты многих отраслей материального права (гражданского, семейного, трудового, административного и т. д.)»²⁰. Поэтому при выработке понятия административного процесса обсудим вопросы публичного характера этого вида процесса, наличия спора для признания процесса административным, наличия трех сторон в административно-процессуальных отношениях, особенностей процедуры и особенностей принципов административного процесса.

Публичный характер административного процесса заключается не только в сущности процессуальных отраслей права вообще, относящихся к публичному праву, но и в публичном характере самого материального административного правоотношения, спор о котором разрешается в порядке административного процесса. Представляется верным высказывание С. Н. Махиной: «... Административному процессу должно быть возвращено его первоначальное содержание – порядок судебного разрешения дела о субъективном публичном праве»²¹.

Основа выделения административного процесса в самостоятельный вид правоприменительной деятельности заключается в особом составе тяжущихся сторон и разрешающего спор государственного органа: одной из спорящих сторон яв-

ляется должностное лицо или государственный орган, обладающие государственно-властными полномочиями.

Латиноамериканские ученые среди отраслей публичного права выделяют четыре процессуальные отрасли: уголовное процессуальное, гражданское процессуальное, трудовое процессуальное и административное процессуальное право. И в некоторых африканских странах (как и в Латинской Америке), очевидно, под влиянием французской системы права, дисциплинарная ответственность не выделяется в область, отличную в процессуальном смысле от административной процедуры. Разграничение административного процесса с дисциплинарным проводят некоторые индийские ученые²², однако в настоящее время оно утрачивает смысл в условиях создания в Индии административных судов, распространяющих свою юрисдикцию и на дисциплинарные вопросы государственной службы. В буржуазных странах континентальной системы права и в ряде развивающихся стран дисциплинарные дела рассматриваются в судах административной юстиции, так что процесс, применяемый в этом случае, является обычным административным процессом в административном суде. На Кубе действует единый Закон о гражданском, административном и трудовом процессе²³.

Таким образом, первый признак административного процесса, отличающий его от иных видов процесса, – публичный характер правоотношений, вызывающих спор.

Спор как характерный признак процессуальных отношений является вторым необходимым признаком, позволяющим выделить административный процесс из материальных правоотношений. «Если нет спора между сторонами административного правоотношения или если не решается вопрос о применении принуждения, нет и административного процесса, нормы административно-процессуального права не применяются», – пишет Н. Г. Салищева²⁴. Бесспорная реализация материальных административно-правовых норм не требует наличия административного процесса. Совершенно правильно Д. М. Чечот называет юрисдикционную деятельность органов правосудия разрешением споров о праве²⁵.

Спор может быть выражен в иске, жалобой или в иной предусмотренной законом форме, влекущей правовые последствия. Так, при взыскании контролером штрафа с безбилетного пассажира конфликт может иметь место, но административным спором его назвать нельзя. Спором является не любое недовольство одной из сторон административного правоотношения действиями другой, а официальное предъявление административного иска в государственный

орган или должностному лицу, правомочным такой спор разрешить.

Административные иски аналогичны тем, которые в римском праве назывались *actiones populares* (иски к общей пользе), они всегда полезны для общества, ибо очищают его от публичного произвола, отражаются на всех, а не служат лишь частной выгоде гражданина, ибо: «Вместе с правом обиженного ниспровергается и закон», – и наоборот: «Борьба за право оказывается в то же время борьбой за закон»²⁶. По Иерингу, последствием правонарушения должно быть не только восстановление нарушенного права, но обязательно также «моральное удовлетворение за беззастенчивое нарушение его права», выражаемое, в частности, в виде штрафа, налагаемого на нарушителя²⁷.

Трехсторонний характер правоотношений является третьим необходимым признаком административного процесса, хотя с помощью одного этого признака и нельзя отличить административный процесс от иных отраслей процессуального права.

Процессуальными действиями администрации становятся немедленно, если сторон в правоотношении три: гражданин, должностное лицо, действия которого обжалуются, и лицо, уполномоченное решить вопрос по форме или по существу. Тогда здесь мы имеем такие элементы административного процесса, как административный иск (подача жалобы), судья (должностное лицо, уполномоченное разрешать данный круг вопросов на постоянной или временной основе), вторую сторону процесса – властного субъекта обычного материального административного правоотношения, в данном случае занимающего место ответчика по делу, предмет иска – обжалуемые властные действия ответчика, истца, ущемленного в правах. Критерий наличия трех сторон в правоотношениях становится, очевидно, необходимым для отличия процессуальных отношений от материально-правовых. Кроме того, это наиболее простой и надежный критерий для различения материальных и процессуальных правоотношений.

Правоотношение, где сторонами являются два субъекта, – это типичное материально-правовое отношение. И наоборот, типично процессуальным является правоотношение, которое возникает по инициативе одного из трех участников административного процесса. Специфика – в том, что один из государственных органов или должностное лицо участвуют в процессе в качестве ответчика, а другой государственный орган выступает в качестве субъекта, уполномоченного государством на разрешение дела, т. е. в роли судьи. Объединять их в одном лице – зна-

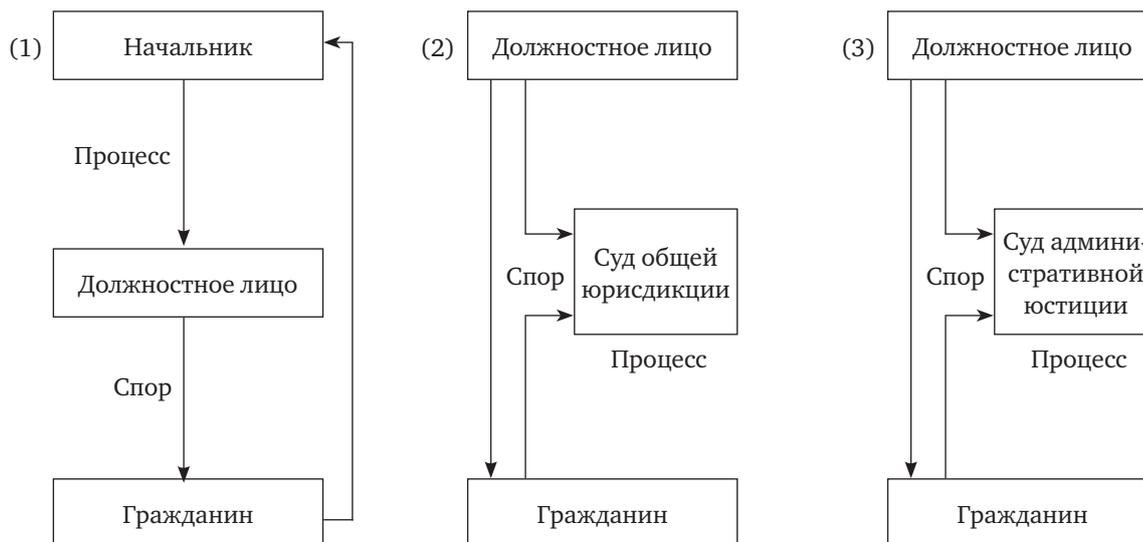
чит противоречить разумному смыслу, а в ряде стран (англосаксонской системы права) – и принципам естественного правосудия.

Процедура исполнения государственным органом и гражданами своих прав и обязанностей в области административно-правовых отношений потому уже не может быть отнесена к процессуальным нормам, что в их реализации участвуют в основном два субъекта, и ни один из них не имеет функции контроля за законностью действий обеих сторон правоотношения. В административный процесс включаются процедура функционирования органа, рассматривающего спор двух сторон административного правоотношения, а также совокупность прав и обязанностей сторон, связанная с их положением перед административным судьей при подготовке дела, разрешении спора и, может быть, при исполнении решения административного суда. Таким образом, самым характерным признаком процессуальных правоотношений является наличие трех сторон в деле.

Способов организации решения спора, вытекающего из административного правоотношения, защиты прав гражданина, или, шире, способов проверки законности действий сторон административно-правового отношения, может быть названо много: административный, судебный, административная юстиция, омбудсмен, панчат, посредничество, ампаро, инквизиция, колдовство, общественная защита, *habeas corpus*, международный суд²⁸. Три формы организации процессуальных методов разрешения административных споров наиболее распространены: в порядке подчиненности, в общеправовом суде, в административном трибунале.

Применение единого административно-процессуального кодекса, регламентирующего порядок разрешения споров с администрацией в любом из указанных проявлений административного процесса, позволяет унифицировать процедуру разрешения административных споров, применять единые требования к участникам правоотношений, укрепляет равенство граждан и режим законности путем единообразной практики правоприменения. Необходимо иметь в виду дискуссию в науке о возможности включения в единый административный процесс процедуры разбирательства административного спора при различных способах организации юстиции, судостройства²⁹. При наличии судов административной юстиции процесс в них является, бесспорно, административным³⁰ (см. далее рисунок).

Сложнее выделить административный процесс в странах, где административные дела рассматриваются судом общей юрисдикции. В этом отношении заслуживает внимания ситуация в



Рисунок

Камеруне. Законом № 75-17 от 8 декабря 1975 г. в Камеруне введена специальная процедура Верховного суда по административным делам³¹.

По нашему мнению, ни место, ни процедура рассмотрения спора, вытекающего из административных отношений (например, в арбитражном суде), не влияет в окончательном виде на сущность, смысл процессуальных отношений. Конкретный факт принятия того или иного способа организации разрешения административных споров лишь отражает достигнутый уровень юридической техники оформления публичных потребностей; правовое регулирование может быть распыленным по отраслям права (административный процесс, уголовный, земельный и т. д.), или сконцентрированным в систематизированном виде (в Административном процессуальном кодексе РФ), или разбросанным по разнообразным государственным органам (тысяча судов административной юстиции в Великобритании), или сосредоточенным в системе территориальных административных судов (как во Франции), копирующих систему судов общего права. При этом возникает большая или меньшая степень удобства в пользовании правосудием. Это вопрос факта и достигнутого уровня правовой культуры. Однако не всякое фактическое положение может говорить о его разумности.

Особенности собственно административного процесса являются четвертым признаком его самостоятельности. Это – возможность и устного, и письменного ведения дела, разрешение дела в отсутствие истца и ответчика, отсутствие многих жестких правил гражданского и уголовного процессов, т. е. упрощенная процедура, часто иная оплата процесса, иные принципы процесса.

Критерием административного процесса, отличающим его от иных видов процесса и процедур, является то, что он действует в сфере властных правоотношений, т. е. тогда, когда одной из ищущих толкования права в свою пользу сторон является орган государственного управления или должностное лицо. В этом смысле административный процесс шире всех видов процесса, включает в себя и уголовный – как спор, характерный для властных правоотношений, но совершенно не может охватить или сам поглощаться гражданским процессом, где обе стороны спора не обладают властными полномочиями.

Из публичного характера административно-процессуальных отношений следуют такие особенности, которые выделяют административный процесс из других видов процесса. Следовало бы ожидать, что подобные публично-правовые споры будут разрешаться гораздо четче и по более сложной процедуре, чем частноправовые споры в гражданском процессе. Однако история развития административного процесса говорит об обратном. Большинство ученых отмечали, что административный процесс выделился именно из-за упрощенной процедуры рассмотрения дел, чем это обычно бывает в гражданских судах, например индийский ученый К. Л. Бхатия, описывая деятельность Комиссариата по компенсациям трудящимся, выражает удовлетворение тем, что этот орган при разрешении споров, в частности, по предоставлению пенсий, не пользуется судебной процедурой, действует в упрощенном порядке. «Эта квазисудебная деятельность, – продолжает этот автор, – направлена на то, что юстиция не принесена в жертву на алтарь техническим требованиям» (процедуры. – А. Д.)³². Вызывает удивление оптимизм автора, поскольку

ку при этом сам К. Л. Бхатия отмечает, что большинство граждан, обратившихся за помощью в этот орган административной юстиции, грамотны, а бремя доказывания лежит на истце.

По нашему мнению, одной из особенностей административного процесса, отличающей его от процесса гражданского, является возложение бремени доказывания на властную сторону административно-правового спора. Причем Д. Н. Бахрах обосновывает такое положение презумпцией невиновности нарушителя. «...Индивидуальный субъект, привлекаемый к административной ответственности, считается невиновным до тех пор, пока иное не будет доказано и зафиксировано в установленном законом порядке. Отсюда следует также, что бремя доказывания лежит на обвинителе»³³. Представляется, что обязанность именно властной стороны административно-правового конфликта доказывать противоправность деяния нарушителя заключается уже в сущности публичной власти, когда гражданин – наиболее характерный нарушитель административных предписаний чаще всего несравненно ниже по степени осведомленности и подготовленности, чем наделенное государственно-властными полномочиями должностное лицо. Предлагается ввести понятие презумпции виновности администрации, если ее действия приводят к жалобам граждан. Такой ситуацией в настоящее время является, например, невыплата заработной платы трудящимся со стороны администрации, в том числе и государственных органов. Отдельные юристы говорят в этом случае, что есть еще и судебный способ защиты интересов граждан от неправомерных действий администрации. Однако в сущности нельзя утяжелить жалобами деятельность государственных органов из-за некачественного выполнения своих обязанностей некоторыми из их должностных лиц. В государственно-организованном обществе администрация по своей сути не должна порождать споры о законности ее действий. По своему характеру она выражает интересы общества, и споры граждан с ней отражают неадекватность ее функционирования. При определенном количестве таких споров, тем более их массовости, следствием должна стать замена конкретных должностных лиц в государственном аппарате.

В результате проведенного исследования приходим к следующим выводам.

Административный процесс – это процедура трехстороннего разрешения споров, вытекающих из властных отношений (т. е. административных и дисциплинарных споров), в любом органе государства и при любом способе организации такого рассмотрения (эти способы будут составлять разновидности административного процесса).

В области права понятие процесса неразрывно связано с разбирательством спора, а при реализации компетенции государственного органа спор в правовом смысле отсутствует. При отсутствии спора государственный орган действует в рамках не юридического процесса, а материально-правовой процедуры его функционирования.

Наличие административно-процессуальных отношений возможно только при трехстороннем характере отношений: две стороны и арбитр. *Onus probandi* в административном процессе лежит на властной стороне. При такой трактовке понятия административного процесса его наличие необходимо во всех перечисленных выше способах обеспечения законности в области государственного управления, т. е. и в административном органе, и в суде общей юрисдикции, и в суде административной юстиции. Лучшим приемом организации правосудия по административным делам является наличие специализированных органов рассмотрения административных споров, не находящихся в административной зависимости, подчиненности в отношении стороны, властные проявления которой обжалуются.

Самостоятельность административного процесса обуславливается как минимум двумя причинами: а) спецификой разбираемой материи: споры из отношений власти и подчинения по своему существу чужды гражданскому разбирательству с его принципами устности, равенства сторон, состязательности, материального интереса (точка зрения о необходимости освобождения Гражданско-процессуального кодекса РСФСР от административно-процессуальных норм уже высказывалась)³⁴; б) особенностями самого процесса, заключающимися, по мнению многих его исследователей, в упрощенной процедуре. По нашему же мнению, процедура не может быть упрощенной, но должна быть адекватной для вынесения соответствующего правовой истине решения, обеспечивать убеждение граждан в правильности применения к ним правил, установленных государством: особенности административного процесса заключаются в обязанности властной стороны процесса доказать соответствие закону своих действий при издании административного акта управления.

Содержанием административного процесса являются спор о праве и деятельность государственного органа по разрешению такого спора со всеми необходимыми для этого действиями (запросы, экспертизы и т. д.). Поэтому, не соглашаясь с Н. Г. Салищевой, мы не можем отнести к сфере административного процесса чисто материально-правовую деятельность органов государственного принуждения (ГАИ, охотничья инспекция и т. д.) по реализации своей компе-

тенции. Подобными являются и исполнительные действия органов государства по исполнению решения суда (тюрьмы, судебные исполнители, полиция, бухгалтерия и т. д.), так как они в материально-правовом порядке реализуют свою компетенцию, выполняя решение уполномоченного государственного органа, суда дать им это указание. Характер содержания административного процесса, его сущностный смысл требуют признания обращения к уполномоченному государством на разрешение административного спора органу административным иском.

Последствия представленной теории административного процесса

Новый Административно-процессуальный кодекс РФ по аналогии с иными кодексами может состоять из Общей и Особенной частей. В Общей части излагаются понятия, принципы, структура органов разрешения административных споров и другие вопросы, обычно включаемые в Общую часть кодекса. Особенная часть должна включать особенности рассмотрения административных споров в зависимости от сферы их применения: по жалобам граждан, дисциплинарные, налоговые, земельные, строительные, медицинские и др.

Стадия исполнения судебного и квазисудебного решения напрямую не относится к процессуальным отношениям и из предмета Административно-процессуального кодекса должна быть изъята. Она может оставаться в нем лишь в силу удобства или в соответствии с уровнем достигнутого понимания вопроса. Правовое регламентирование исполнительного производства давно является самостоятельной сферой и законодательства, и деятельности активной администрации³⁵.

Стадии дознания и предварительного следствия в Уголовно-процессуальном кодексе, на наш взгляд, не являются специфически процессуальными: в этих отношениях нет признака рассмотренных выше процессуальных отношений, т. е. трех сторон, и эта деятельность могла бы быть перенесена в материальный Административный кодекс РФ, в котором должны располагаться особенности правового регулирования материальной процедуры деятельности государственных органов, реализующих свою компетенцию.

В Административно-процессуальном кодексе РФ должны сохраняться только нормы разрешения спора по стадиям административного судопроизводства, отражающие трехсторонний характер правоотношений властного характера. В качестве разделов Кодекса можно выделить обжалование в порядке подчиненности дисциплинарного характера, по подчиненности государственных органов, по жалобам граждан на действия администрации, «предварительный

контроль администрации», и располагаться они должны в порядке специфики разрешения споров, вытекающих из деятельности административных, финансовых и иных органов и должностных лиц. Особенности процедуры разрешения финансовых, земельных, таможенных, налоговых, следственных, дисциплинарных и других споров по подчиненности следовало бы выделить в общем Административно-процессуальном кодексе в отдельные главы Особенной части в качестве частных процедур в рамках общих предъявляемых к ним требований.

¹ Публикуется по: Государство и право. 2000. № 11. С. 5–12.

² См.: Дискуссия Н. Г. Салищевой, В. И. Горобцова, А. В. Минашкина и В. И. Ивакина // Государство и право. 1998. № 8. С. 26–32.

³ О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «Порядок во власти – порядок в стране»: Указ Президента РФ от 3 апреля 1997 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 14. Ст. 1608.

⁴ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по специальности «Правоведение». М., 1997. С. 301. Мы выделяем здесь позицию Ю. М. Козлова как одного из ведущих административистов России со своей научной школой. Среди других широко известных ученых, придерживающихся подобного широкого взгляда на понятие административного процесса, можно указать на Ю. А. Тихомирова (Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 728–742), Д. Н. Бахраха (Административная ответственность: учеб. пособие. М., 1999. С. 55, 64) и др.

⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 15. С. 368.

⁶ См.: Die Lehre von den Prozesseinreden und Prozessvoraussetzungen. 1868.

⁷ См.: Сов. государство и право. М., 1963. № 1. С. 131.

⁸ Лунев А. Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. Л., 1962. № 2. С. 43.

⁹ См. по: Салищев Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 32–34.

¹⁰ Обзор венгерского права. Будапешт, 1958. № 1. С. 9.

¹¹ Теория государства и права. М., 1987. С. 313.

¹² См.: Чечот Д. М. Административная юстиция: теоретические проблемы. Л., 1973. С. 28.

¹³ См.: Демин А. А. Теория административного процесса: соотношение материального и процессуального права // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. трудов. Воронеж, 1996. Вып. 6: Юридический процесс: реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. С. 96; Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 6.

¹⁴ Бутнев В. В. К вопросу о месте юридической ответственности в механизме правового регулирования // Актуальные проблемы юридического процесса

в общенародном государстве : межвуз. темат. сб. / под ред. В. М. Горшенева. Ярославль, 1979. Вып. 1. С. 57–58.

¹⁵ Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 40.

¹⁶ См.: Салищева Н. Г. Указ. соч. С. 45.

¹⁷ См.: например: Клейнман А. Ф. К разработке проекта Гражданского процессуального кодекса СССР // Соц. законность. 1946. № 11 ; Машутина Ж. Н. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений – судебный административный процесс // Вопросы государства и права. Томск, 1974. С. 104.

¹⁸ См.: Иконицкая И. А. Соотношение земельного процесса с административным и гражданским процессом // Сов. гос. и право. 1972. № 4. С. 131.

¹⁹ См.: Чечот Д. М. Неисковые производства. М., 1973. С. 9 ; Его же. Административная юстиция : теоретические проблемы. С. 79.

²⁰ Его же. Административная юстиция : теоретические проблемы. С. 52.

²¹ Махина С. Н. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 4.

²² См.: Disciplinary Proceedings against Government Servants : A. Case Study 124. New Delhi, 1962 ; Massey I. P. Supply of report to employee facing inquiry // Journal of the Indian Law Institute. New Delhi, 1988. № 1. P. 99.

²³ См.: Табио Ф. А. Комментарий к социалистической Конституции Республики Куба / пер. с исп. И. Н. Шумского. М., 1986. С. 292.

²⁴ Салищева Н. Г. Указ. соч. С. 12.

²⁵ См.: Чечот Д. М. Административная юстиция : теоретические проблемы. С. 28.

²⁶ Иеринг. Борьба за право. М., 1991. С. 40.

²⁷ Там же. С. 58.

²⁸ Подробнее см.: Демин А. А. Административный процесс в развивающихся странах : учеб. пособие / отв. ред. Н. А. Куфакова. М., 1987. С. 5–14.

²⁹ См.: Рязановский В. Д. Единство процесса. М., 1996. С. 35–44.

³⁰ См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 46–47.

³¹ См.: Loite 75–17 du 8 de ceimbre 1975, fixant la procedure devant le cour supreme statuant en matiere administrative // En : Journal officiel de la Republique unie du Camerun. Yaunde, 15 Dec. 1975. P. 218–233.

³² Bhatia K. L. Administrative Process for Compensation claims : An Empirical Study of Administration of Workmen's Compensation Law in States of Jammu and Kashmir and Punjab // Journal of the Indian Law Institute. New Delhi. 1984. V. 26. № 1–2. P. 172.

³³ Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР : учеб. пособие. Свердловск, 1989. С. 130 ; Его же. Административное право : учеб. для вузов. М., 1996. С. 308.

³⁴ См.: Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 301–302.

³⁵ См.: Шерстюк В. М. О месте норм исполнительного производства в системе права Российской Федерации // Вестник Московского университета. Серия 11 : Право. 1995. № 1. С. 12–18 (Треушников М. К. Вступительная статья к: Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1996).

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Демин А. А., кандидат юридических наук, доцент

Moscow State University named after M. V. Lomonosov

Demin A. A., Ph.D., Associate Professor

IN MEMORIAM

УДК 342.9

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

**СВЕТЛОЙ ПАМЯТИ
АЛЕКСЕЯ АФАНАСЬЕВИЧА ДЁМИНА –
ДОБРОДУШНОГО ЧЕЛОВЕКА
И НАДЕЖНОГО КОЛЛЕГИ-АДМИНИСТРАТИВИСТА
(20.08.1940 – 08.10.2021)**

**THE BRIGHT MEMORY
OF ALEXEI AFANASEVICH DEMIN – A GOOD-NATURED MAN
AND A RELIABLE ADMINISTRATIVE COLLEAGUE
(20.08.1940 – 08.10.2021)**



8 октября 2021 г. не стало Алексея Афанасьевича Дёмина – кандидата юридических наук, доцента, известного российского ученого-административиста, искреннего, открытого, прямого и доброго человека¹. Сообщество исследователей потеряло надежного коллегу и настоящего товарища.

Алексей Афанасьевич Дёмин родился 20 августа 1940 г. в селе Косарево Ново-Деревеньковского района Орловской области.

Еще с молодости Алексей Афанасьевич был связан с Воронежем. В 1960 г. он окончил Воронежское музыкальное училище по специальности «руководитель самодеятельного коллектива народных инструментов». Отслужив в Советской Армии, Алексей Афанасьевич поступил на юридический факультет Университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы. В 1969 г. с отличием закончил обучение. А далее он увлекся науч-

ной работой; потом годы обучения в аспирантуре в Институте государства и права Академии наук СССР, подготовка кандидатской диссертации на тему «Иммунитеты и привилегии Совета Экономической Взаимопомощи» и ее успешная защита в 1973 г. Ученое звание доцента было присвоено ему в 1985 г.

С 1981 по 1992 г. А. А. Дёмин вначале доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Университета дружбы народов, а затем – кафедры административного и финансового права того же Университета. Далее, начиная с 1992 г., практически всю свою дальнейшую жизнь Алексей Афанасьевич трудился на юридическом факультете Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова в должности доцента кафедры административного права. Коллеги, аспиранты и студенты весьма уважительно относились к нему, признавали его большие достижения и заслуженный авторитет в научной среде.

Им было написано более 260 научных трудов по различным вопросам административного права и проблемам развития российского административного и административного процессуального законодательства. А. А. Дёмин всегда стремился принять участие в научных конференциях, которые проводились различными университетами России.

Как это всегда бывает, у каждого – свои воспоминания о человеке. Летом 1995 г. с Алексеем Афанасьевичем меня познакомил в Москве выдающийся ученый-административист доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации Демьян Николаевич Бахрах. По собственному признанию А. А. Дё-

мина, профессор Д. Н. Бахрах оказал глобальное влияние на его научное становление и развитие.

Таким образом, наша дружба и профессиональное взаимодействие продолжались четверть века. Постоянно появлялись какие-то поводы для многочисленных и весьма интересных, плодотворных встреч. Алексей Афанасьевич выступал официальным оппонентом по защите некоторых моих аспирантов. Он – деятельный участник проводимых в Воронежском государственном университете научных конференций. (Когда А. А. Дёмин приезжал в Воронеж, то каждый раз старался найти несколько часов на прогулку по городу, для того чтобы, как он говорил, встряхнуть в памяти многие моменты своей молодости.) И, конечно, научные конференции, проводимые в различных университетах России, также давали нам возможность для обсуждения жизненных вопросов и научных тематик.

Вот и последняя встреча с ним состоялась 3–4 июня 2021 г. в Омске, где Сибирский юридический университет организовал Международную научно-практическую конференцию на тему «Современные проблемы построения российской модели административного процесса». Алексей Афанасьевич выступал на этом научном форуме, принимал участие в дискуссии, высказывал свои аргументы по обсуждаемым вопросам.

Отчасти именно тематика данного научного форума стала решающим аргументом в выборе одной из его статей для публикации в настоящем номере журнала; статья также посвящена проблемам понимания и назначения российского

административного процесса. Данный научный труд А. А. Дёмина на тему «Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации» опубликован фактически 21 год назад в журнале «Государство и право»². С тех времен в теории административного процесса многое изменилось, как, впрочем, многое осталось и в прежних научных форматах и формальных констатациях.

Свои взгляды Алексей Афанасьевич отстаивал практически в каждом выступлении, если речь шла об административно-процессуальной теории. Какие-то его идеи нашли воплощение в уже действующем в России административном процессуальном законодательстве. Он прекрасно был осведомлен как об истории развития административного права, так и о современном состоянии науки административного права и процесса, имел ясные и весьма полные представления о научных трудах своих коллег, предлагал свои подходы к оценке тех или иных теоретических предложений или концепций.

А. А. Дёмин был очень мягким, скромным и интеллигентным человеком. Его суждения бывали порой оригинальными, как будто бы формально не вписывающимися в канву и общую логику сложившихся теорий и глобальных подходов, но они были особыми, со своей яркой идейной содержательностью.

Алексей Афанасьевич искренне и глубоко переживал за то, что, как ему казалось, противоречиво развивается система отечественного госу-



Алексей Афанасьевич Дёмин (в центре) во время дискуссий на научной конференции на тему «Современные проблемы построения российской модели административного процесса» (г. Омск, 4 июня 2021 г.)

дарственного управления, а ученые-юристы не успевают (не хотят, не могут) «корректировать» развивающееся административное законодательство или при этом компромиссно отслеживают результаты деятельности законодателя. Например, обсуждая вопросы административной юстиции, он написал: «Юридическая наука..., похоже, чувствует себя беспомощной перед фактом неискоренимости коррупции»³.

Выступления А. А. Дёмина всегда запоминались коллегам; с ним было приятно дискутировать и просто спокойно обсуждать те или иные научные проблемы. Он принципиально высказывался по вопросам, которые, казалось бы, по общему мнению, уже были решены в теории, а законодатель поставил точку в создании соответствующей модели законодательства. Например, с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в 2015 г. стало ясно, что идея создания в стране административных судов навсегда потеряла свою актуальность. Однако в 2020 г. Алексей Афанасьевич написал статью «Проблема судов административной юстиции не отменена»⁴. Данная работа – продолжение его многолетних исследований общей темы административного процесса, особенности которого, по его мнению, должны быть закреплены в Административно-процессуальном кодексе, а именно: «инквизиционный характер административного процесса (т. е. суд активен, он не равнодушный созерцатель соревнования сторон, суд – орган государственный); краткие сроки разрешения дел; оперативность, поскольку этот вид процессуального права обслуживает разрешение споров с оперативной властью и многолетние цивилистические тяжбы спорящих сторон парализовали бы деятельность активной администрации; *onus probandi*, бремя доказывания лежит на властной стороне административного спора, поскольку недовольство подчиненного субъекта права решением властей ставит под сомнение компетентное осуществление этой властью своих полномочий (презумпция виновности администрации, раз ее действия управляемыми ставятся под сомнение); отсутствие многоинстанционности; символические, нежесткие наказания, направленные на воспитание уважения к праву»⁵.

Что касается самого понимания административного процесса, то, по мнению А. А. Дёмина, при выработке его понятия целесообразно во главу угла ставить следующие вопросы: публично-правовой характер данного вида процессуальной деятельности, наличие спора для признания процесса именно административным, очевидность трех сторон в административно-процессуальных отношениях, особенности процедуры

и специфика принципов административного процесса⁶.

Другой тематикой для Алексея Афанасьевича, где он не жалел критических суждений, была проблема международного административного права. Казалось бы, понятная и перспективная система правовых порядков, необходимая для установления стандартов административно-правового воздействия на общество и отношения, однако Алексей Афанасьевич разглядел здесь неминуемые риски для национальной правовой системы и эффективности административно-правового регулирования. Он писал: «Глобализация административного права – удел слабых и вынужденных повиноваться. А слабому нигде нет пристанища и справедливой правовой процедуры»⁷. И уместна еще одна достаточно объемная цитата: «То есть административное право действительно делится на внутригосударственное и административное международное право, но только из-за этого факта нельзя смешивать эти области правового регулирования. И если международный чиновник получает, например, пенсию в стране своего послеслужебного отдыха, это не означает, что юрист не проведет различие его правового статуса и влияния национального и международного права на этот статус. Нового административного права от этого не возникает. Международный чиновник – представитель административного аппарата международной организации, а не субъект международного административного права. В случае нарушения его прав он не сможет найти защиту в предлагаемом международном административном праве»⁸. Наконец, в известной степени провокативные суждения автора о том, что «функцию наказания обязаны выполнять органы оперативной, активной администрации, весь государственный административный аппарат. Безответственность и некомпетентность действующей власти мешают наведению порядка в стране, в том числе и бесконечной пропагандой судебного способа разрешения разногласий»⁹.

Свое особое мнение (на фоне уже достаточно сложившихся в научных дискуссиях о юридических лицах публичного права) А. А. Дёмин высказывал относительно понимания сущности и предназначения государственной корпорации. Его резюме заключалось в том, что «в реальности в настоящее время проблема юридического лица публичного права в своем существе является проблемой присвоения государственных функций частными лицами в полном соответствии с социал-дарвинистской теорией <...> о приватизации государства бюрократией. И на этом юридическом основании является перераспределением как государственного имущества

в частные руки, так теперь уже и государственной власти»¹⁰. Необычны в определенной степени и подходы ученого в отстаивании идеи о том, что «презумпцией невиновности удобно пользоваться для оправдания правонарушителя отсутствием доказательств его вины и освобождения его от ответственности»¹¹. Алексей Афанасьевич полагал, что любое отягощение административного управления разнообразными презумпциями представляется нежелательным, ибо данный факт, по его мнению, способен усложнить «оперативность деятельности администрации»¹².

Личный вклад Алексея Афанасьевича Дёмина в науку административного права очевиден и заметен коллегами и друзьями из академической среды. Важнейшими направлениями его исследований стали следующие: общая теория административного права¹³; соотношение материального и процессуального права¹⁴; государственная служба¹⁵; административный процесс и административная юстиция¹⁶; проблема международного административного права¹⁷. Алексей Афанасьевич интересовался зарубежной литературой, знал научные труды иностранных авторов, делал доклады в университетах других стран и публиковал свои работы в их научных журналах.

Работая доцентом, А. А. Дёмин внес огромный вклад в подготовку юристов – специалистов для разнообразных сфер юридической деятельности

и экономики. Для осуществления полноценного образовательного процесса по административному праву Алексей Афанасьевич издал 3000-м тиражом весьма подробный и содержательный курс лекций, включающий теоретический материал по Общей и Особенной частям административного права¹⁸. Для обучающихся в бакалавриате им издан учебник по государственной службе, который находился в числе лучших книг по данной учебной дисциплине и претерпел 10 переизданий¹⁹.

Алексей Афанасьевич Дёмин переживал за развитие правовой системы России и за развитие страны вообще, критиковал двойные стандарты в правопонимании и правоприменении. Он был настоящим патриотом! И он будет всегда – в нашей памяти – как добрый и искренний человек, от которого исходили воодушевляющие эмоции и благодатное настроение. И, конечно, теперь его нам будет не хватать. Но всегда есть воспоминания, живы в памяти встречи с Алексеем Афанасьевичем, его выступления, наконец, оставлено ценное наследие ученого – его научные труды.

¹⁰ О жизненном пути и научной деятельности кандидата юридических наук, доцента А. А. Дёмина см., например: 80-летие доцента Алексея Афанасьевича Дёмина // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 6 ; 75-летие доцента Алексея Афанасьевича Дёмина // Там же. 2015. № 8. С. 5 ; Актуальные проблемы современного административного права : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посв. 70-летию канд. юрид. наук, доц. А. А. Дёмина / под науч. ред. А. С. Дугенца. М. : РУДН, 2015.

¹¹ См.: Дёмин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 5–12.

¹² Дёмин А. А. Проблема судов административной юстиции не отменена // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 38.

¹³ Там же. С. 35–39. См. также: Дёмин А. А. Суды административной юстиции : сравнительный анализ зарубежного опыта // Вестник Моск. ун-та. Серия. 11, Право. 1994. № 1. С. 46–53.

¹⁴ Дёмин А. А. Административный процесс – самостоятельный вид процессуального права // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 740. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 7).

¹⁵ См.: Дёмин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации. С. 7–12.

¹⁶ См.: Дёмин А. А. К проблеме международного административного права // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 167.

¹⁷ Там же. С. 168.

¹⁸ См.: Дёмин А. А. Проблема освобождения суда от несвойственных ему функций назначения наказания



// Актуальные проблемы административного права и административного процесса : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посв. 85-летию Юрия Марковича Козлова и 100-летию Александра Ефремовича Лунёва. М., 2011. С. 232–233.

¹⁰ См.: Дёмин А. А. Государственная корпорация – это юридическое лицо гражданского публичного права // Актуальные проблемы законодательства об административных правонарушениях : материальный и процессуальный аспекты : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посв. памяти Юрия Марковича Козлова и 10-летию вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2012. С. 186.

¹¹ См.: Дёмин А. А. Презумпция невиновности как инструмент коррупции // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 24 мая 2013 г.). Омск, 2013. С. 28.

¹² Там же. С. 32.

¹³ См.: Дёмин А. А. Административно-правовой метод : соотношение с другими методами правового регулирования // Государство и право. 2005. № 6. С. 13–19.

¹⁴ См.: Дёмин А. А. Теория административного процесса : соотношение материального и процессуального права // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1996. Вып. 6 : Юридический

процесс : реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. С. 94–114 ; *Его же*. Проблема освобождения суда от несвойственных ему функций назначения наказания. С. 224–233.

¹⁵ См.: Государственная служба в странах основных правовых систем мира : нормативные акты / под ред. А. А. Дёмина. М. : Готика, 2001 ; Дёмин А. А. Государственная служба. М. : Книгодел, 2010 ; *Его же*. Проблема правомерности действий государственного служащего при получении незаконного приказа руководителя // Административное право и процесс. 2010. № 4. С. 3–7.

¹⁶ См.: Дёмин А. А. Административно-процессуальный кодекс – главный инструмент судов административной юстиции // Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права : сб. науч. статей. М. : РГУП, 2019. С. 186–193 ; Административный процесс в развивающихся странах : учеб. пособие / отв. ред. Н. А. Куфакова. М. : Изд-во УДН, 1987.

¹⁷ См.: Дёмин А. А. К проблеме международного административного права. С. 164–169.

¹⁸ См.: Дёмин А. А. Административное право Российской Федерации : учеб. пособие. М. : Зерцало–М, 2002 ; Административное право Российской Федерации : Особенная часть : учеб. для вузов. М. : БЕК, 1997 (в соавт. с Д. Н. Бахрахом).

¹⁹ См.: Дёмин А. А. Государственная служба в Российской Федерации : учеб. для академ. бакалавриата. 10-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021.

Воронежский государственный университет

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

Voronezh State University

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

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

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

2.4. Сноски концевые (оформляются после текста статьи).

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

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

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

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

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

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

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

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

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

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

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

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

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

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

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

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

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

1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

1.8. The publication of articles is free of charge.

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

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

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

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

2.4. References are made after the article.

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

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

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

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

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

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

3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

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

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

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

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

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

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

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

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