

---

---

# ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2022. № 2

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

---

---

## Редакционная коллегия:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**С. Д. Князев,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Конституционный Суд РФ  
(г. Санкт-Петербург),  
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;

**П. И. Кононов,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
судья Второго арбитражного  
апелляционного суда (г. Киров);

**А. В. Кочетков,**  
канд. юрид. наук, доц.,  
пред. Арбитражного суда Воронеж. обл.;

**С. В. Курчевская,**  
канд. юрид. наук,  
судья Второго кассационного суда  
общей юрисдикции;

**А. В. Малько,**  
д-р юрид. наук, проф.,  
Поволжский институт (филиал) РПА  
Минюста России, засл. деятель науки РФ;

**И. И. Марков,**  
пред. Липецкого областного суда  
(в отставке), засл. юрист РФ;

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

**Опалев Р. О.** Понятие публично-правового спора и его значение  
для толкования и совершенствования законодательства  
об административном судопроизводстве ..... 5

**Соседова М. В.** Проблемы применения Кодекса административного  
судопроизводства Российской Федерации ..... 9

### ДОКАЗЫВАНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

**Павленко К. А.** Количественные и качественные  
изменения предмета доказывания в административном  
судопроизводстве ..... 13

### ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

**Бурашникова Н. А.** Недобровольное и обязательное медицинское  
вмешательство: правовое регулирование и судебная практика  
в период пандемии коронавирусной инфекции ..... 16

**Руднева Н. И., Ламонов Е. В.** Административное судопроизводство  
как одна из форм обеспечения защиты прав и свобод человека  
Уполномоченным по правам человека в субъекте Российской  
Федерации (на примере деятельности Уполномоченного  
по правам человека в Тамбовской области) ..... 25

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

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

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

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

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

**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:**  
ПС818 Электронный каталог  
"Почта России"

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

Редактор **Ю. С. Гудкова**  
Компьютерная верстка **Е. Н. Попуга**

Дата выхода в свет 29.06.2022.  
Формат 60\*84/8. Уч.-изд.л. 6,7.  
Усл. п. л. 6,1. Тираж 150. Заказ 442

**Адрес издателя:**  
Издательский дом ВГУ  
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10

**Адрес типографии**  
Издательского дома ВГУ:  
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

© Воронежский государственный  
университет, 2022

© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2022

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

**Бирюков П. Н.** Административные суды в Чешской Республике ..... 31

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ

**Юсупов В. А.** Социальная и управленческая ценность  
административного права ..... 38

**ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ  
В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА  
ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ** ..... 49

---

---

# JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2022. № 2

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

---

---

## Editorial board:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CONTENTS

### THEORY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

- Opalev R. O.** The concept of a public law dispute and its significance for interpretation and improvement of the legislation on administrative judicial proceedings ..... 5
- Sosedova M. V.** Problems of application of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation ..... 9

### EVIDENCE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

- Pavlenko K. A.** Quantitative and qualitative changes in the subject of evidence in administrative proceedings ..... 13

### PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

- Burashnikova N. A.** Involuntary and compulsory medical intervention: legal regulation and judicial practice during the coronavirus pandemic ..... 16
- Rudneva N. I., Lamonov E. V.** Administrative legal proceedings as one of the forms of ensuring the protection of human rights and freedoms by the Commissioner for Human Rights in the subject of the Russian Federation (on the example of the activities of the Commissioner for Human Rights in the Tambov region) ..... 25

**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,  
Volga Region Institute (branch) of the RPA  
of the Ministry of Justice of Russia,  
honoured scientist of the Russian Federation

**I. I. Markov,**  
chairman of the Lipetsk Regional Court  
(retired), honoured lawyer of the  
Russian Federation;

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

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

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

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

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

**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:**  
ПС818 of the Electronic catalog  
"Russian Post"

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

© Voronezh State University, 2022  
© Design, original-model.  
Publishing House  
of Voronezh State University, 2022

## ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN FOREIGN COUNTRIES

**Biriukov P. N.** Administrative Courts in the Czech Republic .....31

## ADMINISTRATIVE LAW: PROBLEMS OF UNDERSTANDING

**Yusupov V. A.** Social and managerial value of administrative law ..... 38

**REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED  
TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION .....51**

# ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 342.9

Р. О. Опалев

*Российский государственный университет правосудия*

## ПОНЯТИЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО СПОРА И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ТОЛКОВАНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

*В статье раскрывается понятие публично-правового спора и показывается его значение для правильного толкования норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также для дальнейшего совершенствования данного Кодекса.*  
*Ключевые слова:* административное судопроизводство, административный иск, судебная защита, административное дело.

## THE CONCEPT OF A PUBLIC LAW DISPUTE AND ITS SIGNIFICANCE FOR INTERPRETATION AND IMPROVEMENT OF THE LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEEDINGS

*The article reveals the concept of a public law dispute and shows its significance for the correct interpretation of the norms of the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation, as well as for the further improvement of this Code.*

*Keywords:* administrative justice, administrative suit, judicial protection, administrative matter.

Объективная необходимость в процедуре именно судебной защиты определенных прав, свобод, законных интересов возникает в случаях, когда можно констатировать или предполагать наличие спора о них. Понятие спора о праве глубоко разрабатывалось в советский период развития отечественной процессуальной теории.

На наш взгляд, наиболее обоснованные и полные выводы относительно содержания данного понятия сформулированы в классических трудах по соответствующей теме М. Д. Матиевского. Анализируя точки зрения многих исследователей, автор совершенно справедливо опроверг материально-правовое понятие спора, поскольку, во-первых, участниками спора могут выступать лица, не являющиеся субъектами спорных материальных правоотношений (процессуальные истцы). Во-вторых, спор может возникать и при фактическом отсутствии каких бы то ни было материальных правоотношений, но убежденности одной из сторон в их существовании.

М. Д. Матиевским предложено определение понятия спора о праве, которое с незначительными коррективами может использоваться сегодня при характеристике судебных споров, возника-

ющих из административных и иных публичных правоотношений<sup>1</sup>. Уточнив терминологию автора применительно к современному российскому административному судопроизводству, думается, можно утверждать, что под публично-правовым спором понимаются переданные на рассмотрение суда разногласия юридически заинтересованных лиц по поводу субъективных прав, свобод, законных интересов, полномочий в сфере административных и иных публичных правоотношений, возникшие при отсутствии возможности их принудительной реализации.

Данное определение замечательно высвечивает то обстоятельство, что спорность (оспаривание) права традиционно предполагается не только в случаях его прямого нарушения или прямо выраженного несогласия с его существованием и (либо) содержанием, но и в случаях, когда необходима принудительная реализация права, которая невозможна без получения решения суда (например, принудительная реализация прав, вытекающих из факта недействительности оспариваемой сделки, требует признания этой сделки судом недействительной, даже если обе стороны до обращения в суд фактически не спорили с фактом недействительности). Разногласия в данных случаях презюмируются.

Аналогичным образом в современном административном судопроизводстве нашей страны рассматриваются административные дела, в которых принудительная реализация тех или иных публичных полномочий возможна лишь при признании судом права на такую реализацию (например, признания судом права на принуждение к госпитализации гражданина, права на ограничение свободы передвижения поднадзорного лица). Во всех таких случаях логично исходить из спорности соответствующих публичных полномочий (прав на их принудительную реализацию), тем более что в действительности административные ответчики после возбуждения производства по делу в суде нередко оспаривают их существование и (или) содержание (например, оспаривают наличие оснований для принудительной госпитализации, для ограничения свободы передвижения).

Стоит также согласиться с аргументированными суждениями М. Д. Матиевского о том, что элементами спора о праве являются субъекты, предмет и основание<sup>2</sup>. При этом субъектами публично-правовых споров выступают любые лица, которые могут быть субъектами соответствующих публичных правоотношений. Их предметами – требования, вытекающие из данных правоотношений, а основаниями – обстоятельства, на которые опираются либо могут опираться данные требования и возражения против них.

Поскольку субъектами публично-правовых споров выступают любые лица, которые могут быть субъектами самых разнообразных публичных правоотношений, классификация споров по субъектному составу сама по себе вряд ли способна принести серьезную пользу для выявления и объяснения основных (наиболее существенных) особенностей судопроизводства по ним.

Все возникающие в действительности публично-правовые споры в принципе могут быть условно классифицированы по отраслевой принадлежности спорных материальных публичных правоотношений (например, на споры из бюджетных, избирательных, налоговых правоотношений и т. д.). Однако стоит признать, что конкретная отраслевая принадлежность материальных правоотношений далеко не всегда детерминирует те или иные существенные процессуальные особенности рассмотрения споров. Так, по общим универсальным правилам гл. 22 КАС РФ достаточно эффективно рассматриваются споры, вытекающие из самых разнообразных публичных правоотношений: бюджетных, земельных, налоговых, правоотношений в сфере исполнительного производства и т. д. По

правилам гл. 32 КАС РФ – споры, вытекающие из налоговых, таможенных правоотношений, правоотношений по обязательному социальному страхованию.

Ключевым элементом публично-правового спора, который предопределяет основные (наиболее существенные) особенности судопроизводства по нему, на наш взгляд, выступает предмет спора (требование). Предметом, прежде всего, определяются следующие ключевые особенности судопроизводства по административному делу:

- 1) роль суда в установлении обстоятельств спора (основания спора);
- 2) полномочия суда при его разрешении;
- 3) роль суда в исполнении судебного решения по спору.

По предмету спора все рассматриваемые в порядке административного судопроизводства споры следует разделить на два вида:

1) споры, возбуждаемые по административным иском заявкам граждан и организаций, иных лиц, предметом которых является требование о проверке законности и (или) обоснованности решения, действия (бездействия), нормативного или ненормативного правового акта лица, наделенного публичными полномочиями, в целях защиты их прав, свобод, законных интересов;

2) споры, возбуждаемые по административным иском заявкам лиц, наделенных публичными полномочиями, предметом которых является требование о признании права на принудительную реализацию полномочий (права на принудительное взыскание налоговой задолженности, на принудительную госпитализацию, на принудительное ограничение свободы передвижения поднадзорного лица в определенное время суток и т. д.)<sup>3</sup>.

С учетом существенных признаков публичных правоотношений активная роль суда в административном судопроизводстве должна служить защите публичных интересов, а также прав, свобод, законных интересов слабой, а не интересов сильной стороны публично-правового спора. В противном случае самой идеи административного судопроизводства как особого вида судопроизводства может быть нанесен серьезный ущерб. Так, если суд определенного государства, разрешая публично-правовой спор, будет проявлять повышенную процессуальную активность исключительно для поддержки представителей того же государства, а не лиц, вступающих с ним в правовой спор, это чревато возникновением в обществе сомнений относительно беспристрастности суда, справедливости отправляемого им

правосудия, а с учетом того, что именно доверие граждан к правосудию по административным делам цементирует доверие общества к публичной власти, неправильное видение и осуществление судом его роли в административном судопроизводстве может привести к самым серьезным политическим и социальным кризисам доверия и нестабильности в обществе.

В связи с этим по спорам, возбуждаемым на основании административных исковых заявлений граждан и организаций, иных лиц, предметом которых является требование о проверке законности и (или) обоснованности решения, действия (бездействия), акта субъекта публичной власти, суду принадлежат наиболее широкие полномочия для защиты прав, свобод, законных интересов, являющихся предметом спора.

При разрешении таких административных дел суд в целях наиболее эффективной защиты прав, свобод, законных интересов граждан и организаций не связан основаниями и доводами заявленных требований, а также их предметом (например, вправе возложить на лицо, наделенное публичными полномочиями, обязанности совершить те или иные действия, даже если административный истец об этом не просил). Именно суд осуществляет непосредственный контроль за исполнением решений по соответствующим спорам.

Напротив, по спорам, возбуждаемым по административным исковым заявлениям лиц, наделенных публичными полномочиями, предметом которых является требование о признании права на принудительную реализацию полномочий, неуместно, как правило, восполнение судом недостатков предъявленного требования (например, его недостаточной обоснованности), выход суда за пределы этого требования исключительно в интересах административных истцов. По соответствующим административным делам суд не осуществляет непосредственный контроль за исполнением принятого им решения (об этом должен самостоятельно позаботиться компетентный орган публичной власти, должностное лицо). Вместе с тем и по второй категории административных споров может быть уместна служащая удовлетворению предъявленных требований активная роль суда в выяснении обстоятельств спора, если она направлена на защиту значимых публичных интересов (например, на защиту жизни и здоровья граждан).

Приведенная классификация публично-правовых споров позволяет выявить и объяснить основные (наиболее существенные) особенности судопроизводства по определенным категориям

административных дел. В свою очередь, более конкретные процессуальные правила рассмотрения и разрешения таких дел (специальные требования к содержанию административного искового заявления, решения суда, правила о составе участников, сроке рассмотрения дела, обстоятельствах, входящих в предмет доказывания по нему) в конечном счете конструируются в правотворческой практике с учетом содержания материального законодательства, применяемого при рассмотрении и разрешении соответствующих дел.

Полагаем, что круг споров второй выделенной нами категории, которые, к сожалению, составляют наибольшее число публично-правовых споров, рассматриваемых в российском административном судопроизводстве, в перспективе должен быть существенно сужен<sup>4</sup>.

В целом санкционирование судом осуществления тех или иных публичных полномочий (предварительный контроль за их осуществлением), при котором суд по сути дела разделяет или даже принимает на себя ответственность за реализацию полномочий органов исполнительной власти, мало соотносится с предназначением судебной власти, которая должна выступать беспристрастным арбитром в спорах о защите прав, свобод, законных интересов слабой стороны публичного правоотношения, а не проводником для проведения в жизнь тех или иных полномочий исполнительной власти. Последней следует самостоятельно нести всю полноту ответственности за осуществление своих полномочий, не перекладывая бремя такой ответственности на суды.

Чрезвычайно широкий предварительный судебный контроль за реализацией полномочий органами исполнительной власти может вести не только к снижению реальной ответственности этих органов за состояние дел в определенных сферах управления, но и к снижению авторитета судебной власти, которая при таких условиях может превратиться во власть, обслуживающую власть исполнительную<sup>5</sup>.

По соответствующим причинам, на наш взгляд, в подавляющем числе правовых систем Европы, Восточной Азии, в которых законодательство об административном судопроизводстве действует уже не одно десятилетие, крайне сложно найти какие-либо примеры споров, возбуждаемых на основании административных исковых заявлений лиц, наделенных публичными полномочиями, предметом которых является требование о признании права на принудительную реализацию полномочий (примеры

административных дел предварительного судебного контроля (судебного санкционирования)). И хотя при разрешении соответствующих споров тоже осуществляется судебная защита прав (полномочий) органов власти, должностных лиц, а также прав, свобод, законных интересов граждан и организаций (например, в случае частичного или полного отказа в удовлетворении административных исковых требований), в целом по изложенным выше соображениям данные судебные споры, на наш взгляд, выступают аномальным явлением. Значительное число таких публично-правовых споров в России составляют споры о взыскании обязательных платежей и санкций, идеи об исключении которых из сферы судебной компетенции аргументированно обоснованы в процессуальной доктрине десятилетия назад<sup>6</sup> и, на наш взгляд, заслуживают дальнейшего детального обсуждения.

<sup>1</sup> См.: Матиевский М. Д. Научное наследие : сб. науч. тр. / вступ. ст. и сост. С. В. Громыко, Г. Д. Улетов. Краснодар : Кубан. гос. ун-т, 2002. С. 14.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 5.

<sup>3</sup> Даже если часть соответствующих административных исков квалифицировать как иски о присуждении, следует иметь в виду, что для любого присуждения необходимо признать соответствующее право.

<sup>4</sup> См. об этом: Опалев Р. О. К вопросу о возможных тенденциях совершенствования законодательства в

сфере правосудия по административным делам // Актуальные вопросы развития административного судопроизводства : сб. материалов науч.-практ. конф. / под общ. ред. А. Ю. Карташова. Тверь, 2016 ; *Его же*. О возможных направлениях развития административного судопроизводства после принятия КАС РФ // Судья. 2017. № 3 ; *Его же*. Возможные направления развития законодательства в сфере правосудия по административным делам // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1 ; *Его же*. Принятие закона об административных процедурах как ключевая проблема развития административного судопроизводства Российской Федерации // Судья. 2018. № 11 ; *Его же*. К вопросу о необходимости унификации правового регулирования административных процедур // Административное право и процесс. 2019. № 3 ; Законодательство Финляндии об административном судопроизводстве и административных процедурах / пер. и вступ. слово Р. О. Опалева. М., 2019. С. 18–19.

<sup>5</sup> См. аналогичную точку зрения: О ходе реализации Федеральной целевой программы развития судебной системы России на 2002–2006 гг., итогах работы в 2002 г. и новых задачах системы арбитражных судов : доклад Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В. Ф. Яковлева на совещании председателей арбитражных судов 19 февраля 2003 г. // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2003. № 4. С. 17–18.

<sup>6</sup> См.: Боннер А. Т. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 903–904 ; Чечот Д. М. Избранные труды по гражданскому процессу. СПб., 2005. С. 377, 412–417, 521–522.

*Российский государственный университет правосудия*

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

*e-mail: CivilRAP@yandex.ru*

*Russian State University of Justice*

*Opalev R. O., Candidate of Laws, Associate Professor, Assistant Professor of the Department of Civil and Administrative Judicial Procedure*

*e-mail: CivilRAP@yandex.ru*



М. В. Соседова

*Елецкий городской суд Липецкой области***ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*В статье анализируются проблемы, возникающие при применении Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС). Автор исследует спорные вопросы административного правосудия, иллюстрируя их примерами из судебной практики. Предлагаются способы решения коллизий и восполнения пробелов. Формулируются предложения по совершенствованию КАС.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* Кодекс административного судопроизводства РФ, административный процесс, разъяснение прав, основание административного иска, заочное судопроизводство.

**PROBLEMS OF APPLICATION OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE RUSSIAN FEDERATION**

*The article analyzes the problems that arise when applying the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation (hereinafter CAP). The author explores controversial issues of administrative justice, illustrating them with examples from judicial practice. Methods for solving conflicts and filling gaps are proposed. Proposals are being formulated to improve the CAP.*

*К е у w o r d s:* Code of Administrative Procedure of the Russian Federation; administrative process; clarification of rights; grounds for an administrative claim, proceedings in absentia.

КАС РФ действует с 15 сентября 2015 г. До этого времени вопросы, разрешаемые по КАС, были отнесены к гл. 25 ГПК РФ. Нормы ГПК не полностью отражали особенности рассмотрения этой категории дел, не отвечали требованиям эффективности и разумности.

Практикующие юристы, ученые ждали текущих изменений в ГПК, но КАС РФ явился новеллой, давшей начало новой области права, получившей свой процесс, отличный от гражданского. Как при внедрении любого новшества, введение административного судопроизводства сопровождалось трудностями.

В настоящей статье будут рассмотрены проблемы применения КАС, возникающие на практике. В их числе: 1) разъяснение прав участникам процесса; 2) последствия неявки участника процесса, извещенного о дате судебного заседания; 3) изменение основания административного иска; 4) возможность введения заочного судопроизводства при рассмотрении отдельных категорий административных дел.

**1. Стадия разъяснения прав**

Как известно, в гражданском процессе судебное заседание начинается объявлением дела, подлежащего рассмотрению (ст. 160 ГПК), про-

веркой наличия участников процесса (ст. 161), затем объявляется состав суда, разъясняется право на отвод (ст. 164). После этого суд разъясняет участникам процесса их права и обязанности, поскольку не все из них обладают юридическими познаниями либо имеют представителя.

В процессе по КАС (ст. 153) разъяснение прав и обязанностей участникам процесса происходит не после объявления состава суда, а после разрешения вопроса о необходимости отложения судебного заседания в случае неявки кого-либо из участников процесса (ст. 151–152). Вот тут-то и начинаются проблемы.

Часто бывает, что по иску гражданина на действия органа власти суд признает невозможным проведение процесса без представителя административного ответчика; на этом основании разбирательство откладывается (ст. 152).

Получается, что гражданин, который уже вступил в процесс, покидает его, не будучи уведомленным о своих правах и обязанностях. Это обстоятельство затрудняет своевременную реализацию его прав в дальнейшем. Как лицо может осуществить свои права, если они ему не были разъяснены? В числе возникающих в будущем проблем: а) сложности с возможностью заявления письменных ходатайств посредством связи (электронной, почтовой) в период между заседаниями; б) ознакомление с материалами дела; в) выясне-

ние необходимости представления доказательств в судебное заседание; г) возможность обратиться за помощью к адвокату и т. д. На практике все эти вопросы всплывают в новом судебном заседании, когда права и обязанности, наконец, разъясняются (ст. 153 КАС) после выяснения необходимости еще раз отложить дело по заявленному ходатайству административного истца.

Полагаю необходимо внести соответствующие изменения в КАС, сделав статью 153 статьей 149.1. Следовательно, суд будет должен разъяснить участникам процесса их права и обязанности сразу после объявления состава суда и разрешения вопросов об отводах. Тем самым мы обеспечим: а) гарантии прав лиц, участвующих в разбирательстве; б) возможность своевременного и беспрепятственного рассмотрения дела.

## **2. Последствия неявки участника процесса, извещенного о дате судебного заседания**

Как известно, порядок извещения участников процесса о дате и времени судебного заседания по КАС аналогичен порядку по ГПК. Однако различны последствия неоднократной неявки уведомленного участника процесса – гражданина, явка которого не обязательна, неоднократно заявляющего ходатайства об отложении и тем самым специально затягивающего производство по делу.

На практике гражданин зачастую неоднократно предоставляет к началу судебного заседания больничный лист, заявляя ходатайства об отложении судебного заседания. Судьи, рассматривая дело, вынуждены идти на поводу у недобросовестного лица, откладывая заседание. Если не удовлетворить ходатайство, в апелляцию уйдет жалоба о нарушении права на защиту, предоставление доказательств и т. д. К сожалению, апелляция нередко отменяет решение судов первой инстанции, только исходя из объяснений неявившегося участника о его нарушенном праве.

Однако зададим вопрос: а чем нарушены права на предоставление доказательств и на защиту? Кто мешает участнику процесса, извещенному о дате и времени судебного заседания, не злоупотребляя правом, своевременно предоставить письменное объяснение, ходатайство об истребовании доказательств либо иным способом обеспечить реализацию своих прав, при невозможности явки в процесс? Никто.

Особенность производства по КАС в том, что обязанность доказывания возложена на адми-

нистративного ответчика. Это, в свою очередь, предусматривает права административного истца на представление доказательств. Подчеркиваю, речь идет о гражданине, явка которого не признана обязательной. Дела о госпитализации лиц в эту категорию не входят.

Приведу пример из собственной практики. Гражданка Н. предъявила административный иск к судебному приставу о незаконности взысканного с нее исполнительского сбора в связи с уклонением от добровольного исполнения решения суда (Архив Елецкого городского суда, дело № 2а-323/2022). Одновременно она заявила ходатайство о приостановлении производства по делу до рассмотрения ее жалобы в суде кассационной инстанции о законности самого решения (апелляция ей отказала), в связи с неисполнением которого был взыскан исполнительский сбор. После того как суд отказал в удовлетворении данного ходатайства, Н. непосредственно перед судебными заседаниями по электронной почте стала присылать большие листы о том, что страдает хроническим заболеванием, ходатайствуя суд откладывать заседания. Судебный пристав, действия которого обжаловались, в заседании подтвердил, что Н. уклонялась и от получения извещений о совершении исполнительских действий. В итоге суд вынес решение в отсутствие Н., указав, что рассмотрение дела «возможно по имеющимся в деле доказательствам». Апелляция оставила решение в силе.

Злоупотребление административным истцом своим правом ведет к нарушению сроков рассмотрения дела, что негативно отражается на репутации судьи (в глазах руководства и апелляции), а также нарушении прав иных участников процесса, вынужденных отрываться от дел и неоднократно являться в суд. Получается, что из-за одного недобросовестного лица попираются права остальных участников процесса. Возникает вопрос о разумности и справедливости нормы КАС.

Думается, что при рассмотрении административных дел необходимо исключить возможность указанного злоупотребления правом, приводящим к затягиванию сроков производства. Необходимо дополнить ст. 150 КАС РФ частью 5.1 следующего содержания: «При наличии сведений об уважительных причинах повторной неявки в судебное заседание участника процесса суд может расценить неявку любого из участника процесса не препятствующей к рассмотрению дела за исключением дел, предусмотренных главами 28, 30, 31 КАС РФ».

### **3. Изменение оснований административного иска**

Согласно ч. 1 ст. 46 КАС право определять и изменять основания административного иска находится в компетенции заявителя. В то же время в силу ч. 1 ст. 178 КАС суд вправе выйти за пределы заявленных требований, в том числе приведенных административным истцом оснований и доводов. Выход судом за пределы требований необходим в случае, если без этого невозможно вынести законное решение по делу.

При этом выявление и исследование судом фактов и обстоятельств, которые в административном иске не указаны, определение правовых оснований, на которые заявитель не ссылался, не всегда приводят к удовлетворению иска.

Приведу пример из своей практики. ИТУ обратилось в суд с иском к Т. об установлении административного надзора по отбытии срока наказания, определенного приговором суда (Архив Елецкого городского суда, дело № 2а-394/2022). В качестве основания для назначения мер надзора было указано, что в период отбывания наказания Т. был признан злостным нарушителем. По отбытию наказания осужденный намеревался проживать в Новосибирской области.

В заседании были установлены обстоятельства, которые ИТУ не указывало в административном иске, а именно: а) Т. – уроженец и гражданин Абхазии; б) до ареста Т. был зарегистрирован в Республике Южная Осетия; в) на момент рассмотрения дела Т. не имел российского гражданства. Для выяснения указанных обстоятельств суд по своей инициативе делал соответствующие запросы.

В результате административному истцу было отказано в иске. При этом суд руководствовался ст. 4 Федерального закона «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», ст. 7 и 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Суд сделал вывод, что административный надзор не может быть установлен в отношении иностранного гражданина, лица без гражданства, не имеющего законных оснований для пребывания на территории РФ. Апелляция оставила решение в силе.

Надо сказать, что выход по своей инициативе за пределы заявленных требований для судьи оборачивается большими затратами времени и

сил. Суд должен «увидеть» в деле то, о чем административный истец умолчал (умышленно или по незнанию). Понятно, что, когда истец – гражданин, неправильное определение основания административного иска может быть обусловлено его юридической неграмотностью. Однако этого не должно быть, когда административным истцом выступает организация либо учреждение, которые по определению должны быть знакомы с законодательством. Думается, что выход суда за пределы иска должен нести негативные последствия для юридического лица, вышедшего с иском. Это будет мотивировать истца внимательно относиться к составлению иска и выполнять свои обязанности, возложенные законом.

В связи с этим предлагаю дополнить ч. 1 ст. 178 КАС абзацем 2 следующего содержания: «Выход суда за пределы заявленных требований (предмета административного искового заявления или приведенных административным истцом оснований и доводов) в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, является основанием для вынесения частного определения в адрес административного истца, являющегося юридическим лицом». Это будет дисциплинировать организации, мотивируя их работников внимательно составлять процессуальные документы.

### **4. Возможность введения заочного судопроизводства при рассмотрении отдельных категорий административных дел**

В начале, когда мы говорим о возможности введения заочного судопроизводства для административных дел, исходя из предмета КАС, это кажется крамольным. Ведь значительная категория дел по КАС возникает из административных и иных публичных правоотношений. Суд исполняет контроль за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

В то же время КАС предусматривает примирительные процедуры (ст. 137.3), медиацию (ст. 137.5), что предполагает некоторые элементы диспозитивности. Полагаю, что при таком подходе можно внести в КАС изменения, предусмотрев заочное производство по определенным категориям административных дел.

Для этого необходимо определить процедуру заочного производства (по аналогии с предусмотренной в ГПК). По моему мнению, введение возможности заочного производства положительно отразится на качестве рассматриваемых дел и их

сроках. С одной стороны, судье не будет смысла безосновательно откладывать рассмотрение дела. При неявке административного ответчика судья вправе вынести заочное решение. Кстати, судья при наличии жалобы вправе отменить его. С другой стороны, наличие заочного судопроизводства будет дисциплинировать ответчика, стимулируя его являться в процесс.

Вышеуказанные предложения о внесении указанных изменений в КАС направлены на повышение эффективности административного

правосудия. КАС, обязывая представителей юридических лиц иметь соответствующие познания в праве, должен быть понятен гражданам и позволять всем участникам процесса реализовать свои права, не уклоняясь от выполнения обязанностей и не злоупотребляя правом.

Разумеется, не все предложения бесспорны, но они отражают мою позицию по вопросам, возникающим на практике, и предлагают их решение.

*Елецкий городской суд Липецкой области*  
Соседова М. В., судья  
e-mail: [sosedova1965@gmail.com](mailto:sosedova1965@gmail.com)

*Yelets City Court of the Lipetsk Region*  
Sosedova M. V., Judge  
e-mail: [sosedova1965@gmail.com](mailto:sosedova1965@gmail.com)

# ДОКАЗЫВАНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

УДК 342.9

К. А. Павленко

*Центральный филиал Российского государственного университета правосудия*

## КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ПРЕДМЕТА ДОКАЗЫВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

*В статье обоснован критический взгляд на консервативный подход к предмету доказывания в гражданском процессе. Рассмотрены категории количественного и качественного изменения предмета доказывания, проведено их сопоставление с категорией локального предмета доказывания.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное судопроизводство, доказывание, предмет доказывания, локальный предмет доказывания, изменение предмета доказывания.

## QUANTITATIVE AND QUALITATIVE CHANGES IN THE SUBJECT OF EVIDENCE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

*The article substantiates a critical view of the conservative approach to the subject of evidence in the civil process. The categories of quantitative and qualitative change in the subject of evidence, and also their comparison with the category of the local subject of evidence.*

*К e y w o r d s:* administrative proceedings, evidence, subject of proof, local subject of evidence, change of subject of evidence.

С формально-логической точки зрения изменением предмета доказывания возможно именовать как его качественную, так и количественную корректировку.

Под количественными изменениями предмета доказывания, по нашему убеждению, следует подразумевать однозначное и очевидное увеличение либо уменьшение объема доказываемых по делу фактов.

Однозначным и очевидным соответствующее количественное изменение будет тогда, когда к совокупности обстоятельств, составлявших первоначальный предмет доказывания и не исчезнувших из него, добавятся новые факты (увеличение объема предмета доказывания) или будут частично исключены первоначально обозначенные (уменьшение объема предмета доказывания).

По существу, подобное возможно при дополнении административного искового заявления новыми требованиями либо исключением части требований из предмета иска (де-юре при отказе от иска в части).

Так, в решении Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 11 марта 2021 г. № ДК20-12<sup>1</sup> установлено, что первоначально при обращении в коллегию административный истец О. В. Евдоченко обжаловал решение квалификационной коллегии судей Ставропольского края от 18 сентября 2020 г., которым отказано в удовлетворении его ходатайства о пересмотре решения квалификационной коллегии судей Ставропольского края от 15 мая 1997 г. о прекращении его полномочий судьи Невинномысского городского суда Ставропольского края с лишением пятого квалификационного класса.

В судебном заседании Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации О. В. Евдоченко уточнил заявленные требования в порядке ч. 1 ст. 46 КАС РФ (т. е. изменил предмет или основание) и просил также признать незаконным и отменить решение ВККС РФ от 25 ноября 2020 г., которым оставлено без изменения решение ККС Ставропольского края от 18 сентября 2020 г. об отказе в пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам решения ККС Ставропольского края от 15 мая 1997 г.

Как следует из обозначенного выше акта Дисциплинарной коллегии ВС РФ, уточнение требований было принято судом.

Совершенно очевидно, что в приведенном случае существенные изменения претерпел и предмет доказывания по делу: он был дополнен обстоятельствами, относящимися к решению ВККС РФ от 25 ноября 2020 г.

Сторонники консервативных взглядов на предмет процессуального доказывания, весьма вероятно, остановились бы на такой характеристике количественного изменения предмета доказывания.

Вместе с тем, памятуя о возможности широкого подхода к пониманию предмета доказывания по делу, видится правильным оговорить и иные случаи количественного изменения предмета доказывания. Например, совокупность подлежащих установлению фактов меняется при возникновении различного рода процессуальных вопросов – заявлении ходатайства о восстановлении пропущенного процессуального срока либо о применении мер предварительной защиты.

К примеру, как отмечает Ю. Д. Подольский, неоспоримыми являются особенности локального предмета доказывания, который возникает в деле при заявлении ходатайства об истребовании доказательств и выражается в обстоятельствах, свидетельствующих о невозможности получения их самостоятельно<sup>2</sup>.

Конечно, можно использовать крайне «академичный» подход и заявлять о недопустимости смешения локального и общего предмета доказывания, их смысловом различии.

Вместе с тем совершенно очевидно, что посредством добавления локального предмета доказывания увеличивается совокупный объем фактов, который в данном деле подлежат установлению.

Таким образом, при заявлении стороной об истребовании доказательств, при подаче ходатайства об оставлении административного иска без рассмотрения и во многих других ситуациях мы наблюдаем количественное изменение предмета доказывания.

Что касается качественных изменений предмета доказывания, то здесь всё не столь очевидно. Качественным образом предмет доказывания изменится, если будет изменено (уточнено, скорректировано) хотя бы одно из обстоятельств, необходимость установления которых ранее виделась однозначной.

На наш взгляд, показательным примером качественного изменения предмета доказывания может являться применение материаль-

но-правовых и (или) процессуально-правовых презумпций.

Так, в силу ч. 1 ст. 189 ГК РФ лицо, выдавшее доверенность и впоследствии отменившее ее, обязано известить об отмене лицо, которому доверенность выдана, а также известных ему третьих лиц, для представительства перед которыми дана доверенность. Такая же обязанность возлагается на правопреемников лица, выдавшего доверенность, в случаях ее прекращения по основаниям, предусмотренным в подп. 4 и 5 п. 1 ст. 188 ГК РФ<sup>3</sup>.

Согласно абзацу 3 той же части, если третьи лица не были извещены об отмене доверенности ранее, они считаются извещенными о совершенной в нотариальной форме отмене доверенности на следующий день после внесения сведений об этом в реестр нотариальных действий, а о совершенной в простой письменной форме отмене доверенности – по истечении одного месяца со дня опубликования таких сведений в официальном издании, в котором опубликовываются сведения о банкротстве.

Таким образом, в ситуациях, когда установление факта отмены доверенности и факта ознакомления (неознакомления) с данным обстоятельством третьих лиц входит в предмет доказывания, изменение в этой части предмет доказывания претерпит в случае, если субъект доказывания подтвердит факт опубликования сведений об отмене доверенности в официальном издании, предназначенном для опубликования сведений о банкротстве. Тогда факт «физического» ознакомления может быть условно заменен на факт истечения 30 дней от даты опубликования сведений.

Интересным представляется и вопрос доказательственной связи нескольких судебных дел.

Так, согласно ч. 2 ст. 64 КАС РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом по ранее рассмотренному гражданскому или административному делу либо по делу, рассмотренному ранее арбитражным судом, не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении судом другого административного дела, в котором участвуют лица, в отношении которых установлены эти обстоятельства, или лица, относящиеся к категории лиц, в отношении которой установлены эти обстоятельства.

Часть 3 названной статьи определяет, что вступившие в законную силу приговор суда по уголовному делу, иные постановления суда по этому делу и постановления суда по делу об административном 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.

Данное правило известно и иным формам цивилистического процесса. Например, по смыслу ч. 2 ст. 69 АПК РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом арбитражного суда по ранее рассмотренному делу, не доказываются вновь при рассмотрении арбитражным судом другого дела, в котором участвуют те же лица.

Если субъект доказывания ссылается на какие-либо обстоятельства, установленные ранее вступившим в законную силу судебным актом, то сам по себе предмет доказывания в этой части не меняется. Однако в процессе появляется новая группа фактов, подлежащих верификации, – фактов, являющихся условиями преюдициальности. Как можно установить из приведенной выше нормы ч. 2 ст. 64 КАС РФ, в их числе: факт вступления в законную силу соответствующего судебного акта по гражданскому, административному либо арбитражному делу; факт участия лиц, в отношении которых установлены преюдициальные обстоятельства, в ранее рассмотренном деле.

В обозначенной ситуации можно констатировать, что сверх основного (неизменного) предмета доказывания по делу в разбирательстве появляется группа фактов локального предмета доказывания, и ее появление обусловлено способом доказывания, избранным конкретным субъектом. Способ доказывания здесь выражен в ссылке на обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным актом, и подтверждении правомерности подобной ссылки.

Нами отмечены лишь некоторые примеры изменения круга доказываемых обстоятельств в рамках административного дела, при этом в

отдельных случаях базовый набор подлежащих установлению фактов не меняется. Однако, как представляется, независимо от того, затрагивает изменение собственно общий предмет доказывания по делу, оно должно быть охарактеризовано юридической наукой.

В исследуемой части можно констатировать два основных вывода.

Во-первых, разделение изменений предмета доказывания по административному делу на количественные и качественные носит весьма условный характер: количественное изменение в большинстве случаев происходит посредством реализации субъектом доказывания каких-либо процессуальных прав, что предполагает соблюдение определенных условий. Такое соблюдение тоже нужно доказать, в связи с чем в деле появляются дополнительные подлежащие установлению факты. По сути, речь об образовании локального предмета доказывания: количественные изменения предмета доказывания одновременно являются и качественными.

Во-вторых, эти вновь установленные либо опровергнутые в деле группы фактов, будь они материально-правового либо процессуально-правового характера, должны быть научно категоризованы. По нашему убеждению, такие группы фактов следует также относить к локальным предметам доказывания.

<sup>1</sup> См.: Решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 11 марта 2021 г. № ДК20-12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Подольский Ю. Д. Обособленные споры о предоставлении информации в делах о банкротстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 9. С. 43–47.

<sup>3</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 21.12.2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. 5 июля. Ст. 3301.

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

Павленко К. А., кандидат юридических наук, доцент  
кафедры государственно-правовых дисциплин  
e-mail: pavlenko@pavlenkolaw.ru

Central Branch of Russian State University of Justice

Pavlenko K. A., Ph.D, Associate Professor of the State-legal Discipline Department  
e-mail: pavlenko@pavlenkolaw.ru

# ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.9

Н. А. Бурашникова

Тамбовский областной суд

## НЕДОБРОВОЛЬНОЕ И ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ МЕДИЦИНСКОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ

*Автор обращается к понятиям недобровольного и обязательного медицинского вмешательства как мер, направленных на обеспечение позитивных обязательств государства по охране здоровья населения в период распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19. Проводится сравнительный анализ содержания данных понятий, порядка их реализации и последствий отказа граждан от применения указанных мер. Рассматривается вопрос о том, каким образом вызовы новой коронавирусной инфекции отразились в практике рассмотрения судами общей юрисдикции административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением мер недобровольного и обязательного медицинского вмешательства.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* суд, медицинское вмешательство, коронавирусная инфекция, вакцинация.

## INVOLUNTARY AND COMPULSORY MEDICAL INTERVENTION: LEGAL REGULATION AND JUDICIAL PRACTICE DURING THE CORONAVIRUS PANDEMIC

*The author refers to the concepts of involuntary and compulsory medical intervention as measures aimed at ensuring the positive obligations of the state to protect the health of the population during the spread of the new coronavirus infection COVID-19. A comparative analysis of the content of these concepts, the order of their implementation and the consequences of citizens' refusal to apply these measures is carried out. The question of how the challenges of the new coronavirus infection were reflected in the practice of consideration by courts of general jurisdiction of administrative cases and cases of administrative offenses related to the use of involuntary and compulsory medical intervention measures is being considered.*

*К e y w o r d s:* court, medical intervention, coronavirus infection, vaccination.

Пандемия новой коронавирусной инфекции привлекла внимание к сфере правового регулирования охраны здоровья граждан, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, вызвала дискуссии о том, каковы способы и пределы реализации государством позитивных обязательств по охране здоровья и предотвращению массового распространения опасных инфекционных заболеваний, показала, насколько чувствительными для гражданина,

общества и государства могут быть вопросы введения ограничительных мер, направленных на недопущение заражения населения. Необходимость предотвращения массового распространения новой коронавирусной инфекции COVID-19 привела к возникновению вопросов о том, возможно ли в целях охраны здоровья населения от опасного инфекционного заболевания применение мер недобровольного медицинского вмешательства, без получения согласия от граждан, если да, то кем могут приниматься решения о недобровольном оказании медицинской по-



мощи, каковы процедура принятия и порядок исполнения таких решений, в чем различие между недобровольным и обязательным медицинским вмешательством, какова процедура их осуществления, и т. д.

Органами законодательной и исполнительной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации в период пандемии было принято большое количество нормативных правовых актов, регулирующих вопросы профилактики распространения инфекции, введения ограничительных мероприятий, направленных на прерывание контактов населения, способных привести к быстрому распространению опасного инфекционного заболевания. Санитарными врачами различных уровней принимались акты, обязывающие граждан пройти те или иные виды медицинского вмешательства (диагностическое обследование, профилактическую вакцинацию), непроведение которых влекло определенные юридические последствия.

И, конечно же, вызовы COVID-19 не могли не отразиться на работе судов, которые в изменившихся условиях должны были в кратчайшие сроки детально разобраться в новом правовом регулировании и вынести законные и справедливые решения по вопросам, которые ранее в судебной практике массового распространения не имели. Кроме того, сложность рассмотрения дел в период активного распространения новой коронавирусной инфекции заключалась еще и в том, что судам иногда приходилось опережать правовое регулирование, изменение которого является достаточно сложной процедурой и не всегда может быть осуществлено оперативно, а суд, получив соответствующий запрос социума, обязан в установленные законом сроки эти вопросы быстро разрешить и защитить права граждан либо выступить в защиту публичных интересов общества и государства.

В связи с этим представляется интересным анализ судебной практики по делам, связанным с различными видами медицинского вмешательства, имевшей место в период 2020–2022 гг. Но прежде чем перейти непосредственно к изучению судебной практики, необходимо разграничить понятия недобровольного медицинского вмешательства и обязательного медицинского вмешательства, поскольку различное содержание данных понятий предопределяет и различные правовые последствия применения либо неприменения данных мер.

В целом понятие медицинского вмешательства определено законодателем как «вы-

полняемые медицинским работником и иным работником, имеющим право на осуществление медицинской деятельности, по отношению к пациенту, затрагивающие физическое или психическое состояние человека и имеющие профилактическую, исследовательскую, диагностическую, лечебную, реабилитационную направленность виды медицинских обследований и (или) медицинских манипуляций, а также искусственное прерывание беременности»<sup>1</sup>.

Анализ нормативного регулирования в сфере охраны здоровья населения позволяет прийти к выводу о том, что общим для недобровольного и обязательного медицинского вмешательства является то, что их применение возможно только в случаях, прямо предусмотренных законом, поскольку главный принцип медицинского вмешательства – его осуществление только при наличии добровольного информированного согласия пациента на такое вмешательство<sup>2</sup>.

В чем же состоит разница между этими понятиями?

Особенность недобровольного медицинского вмешательства заключается в том, что оно может быть реализовано в принудительном порядке, независимо от воли гражданина, являющегося субъектом такого вмешательства. И в случае, если гражданин добровольно не соглашается на проведение такого вмешательства, то медицинское вмешательство может быть санкционировано судом, т. е. отказ субъекта от медицинского вмешательства может быть преодолен в установленном законом порядке в целях защиты публичного интереса.

Основания, по которым медицинское вмешательство может носить недобровольный характер, прямо определены в ст. 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». В качестве примера можно привести случаи, когда гражданин страдает заболеванием или имеются подозрения в наличии такого заболевания и его состояние представляет угрозу для жизни и здоровья окружающих. Так, наличие у гражданина опасного инфекционного заболевания (например, туберкулеза) может являться основанием для недобровольной госпитализации его в противотуберкулезный стационар на основании судебного решения<sup>3</sup>.

И в 2020 г., в начальный период борьбы с инфекцией, жесткого «локдауна»<sup>4</sup>, имели место решения судов, санкционирующие госпитализацию и изоляцию больных новой коронавирусной инфекцией COVID-19<sup>5</sup>. Так, решения о даче санкции на недобровольное медицинское

вмешательство принимались в ситуациях, когда санитарный врач выносил обоснованные постановления об изоляции либо госпитализации граждан, которые последними не исполнялись добровольно, а принудительное исполнение возможно было только на основании судебного решения, обладающего законной силой и обязательностью для всех, а также возможностью принудительного исполнения. При вынесении решений суды исходили из того, что определенная санитарным врачом мера медицинского вмешательства необходима и соразмерна угрозе, которую несет распространение опасного инфекционного заболевания.

Еще одним основанием для недобровольного медицинского вмешательства, помимо создания реальной угрозы здоровью окружающих, является наличие у гражданина заболевания, угрожающего здоровью и жизни самого гражданина. Но в отношении данного основания сразу же следует сделать оговорку о том, что подобная ситуация, по общему правилу, не может повлечь принудительное медицинское вмешательство, поскольку гражданин волен сам распоряжаться своим здоровьем. А в некоторых государствах даже законодательно закреплена возможность непосредственного распоряжения своей жизнью с помощью эвтаназии<sup>6</sup> (Бельгия, Нидерланды, Швейцария и др.).

Исключение из права самостоятельного распоряжения гражданином своим здоровьем составляют случаи, когда субъект в силу определенного заболевания или возраста не способен осознать тяжесть состояния своего здоровья, характер последствий, которые могут наступить в случае непроведения медицинского вмешательства, и/или не способен принять волевое решение по вопросам такого вмешательства. Так, принудительное медицинское вмешательство может иметь место и быть санкционировано судом в отношении лиц, страдающих психическими заболеваниями, которые сами не могут адекватно оценить свое физическое и психическое состояние (гл. 30 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>7</sup>, далее – КАС РФ). Законом также предусмотрена возможность оказания в недобровольном порядке медицинской помощи несовершеннолетним и недееспособным, когда законный представитель не дает согласия на медицинское вмешательство и существует непосредственная угроза жизни недееспособного либо несовершеннолетнего лица<sup>8</sup>.

Примером судебного решения, когда недобровольное медицинское вмешательство было санкционировано судом в целях защиты жизни

и здоровья самого гражданина, не представлявшего опасности для окружающих, может служить решение Октябрьского районного суда г. Тамбова от 31 июля 2020 г.<sup>9</sup> По данному делу медицинской организацией были заявлены требования о недобровольной госпитализации в психиатрический стационар девушки 17 лет, которая изначально выразила согласие на госпитализацию. Симптомы, с которыми она поступила в стационар: высказывание мыслей о суициде, угроза его совершения, самопорезы, агрессивность, раздражительность. Однако через неделю после помещения в стационар девушка вновь нанесла себе порез в области левого предплечья и заявила об отказе от лечения. Ранее она дважды проходила лечение в связи с попытками суицида, причем после очередной попытки выпрыгнуть из окна второго этажа получила компрессионный перелом позвоночника. В качестве причины нанесения самопорезов девушка указывала на то, что ей не нравится ее тело. Однако, как следовало из объяснений членов ее семьи, она незадолго до попыток суицида рассталась с молодым человеком.

Медицинской организацией в суд были представлены документы о том, что диагноз, установленный девушке, относится к тяжелым психическим расстройствам, требует подбора новой схемы лечения с отслеживанием состояния здоровья, что возможно только в условиях стационара, без лечения угроза жизни пациента сохраняется. При таких обстоятельствах, в целях защиты жизни несовершеннолетней, которая страдала расстройством личности, входящим в группу заболеваний МКБ-10, код F-60.3, суд санкционировал недобровольную госпитализацию в психиатрический стационар.

Таким образом, отличительными особенностями недобровольного медицинского вмешательства являются возможность его осуществления без согласия лица на проведение такого вмешательства и возможность санкционирования его судом в случае отказа либо уклонения лица от его проведения.

Обязательное медицинское вмешательство в отличие от принудительного не может быть реализовано против воли гражданина. Но его обязательность подкрепляется таким правовым регулированием, которое предусматривает определенные негативные последствия как для самого гражданина, не выполнившего требования об обязательном медицинском вмешательстве, так и для лиц, состоящих с ним в определенных, в том числе договорных, отношениях.

В частности, последствия негативного характера могут состоять в определенных ограничениях, устанавливаемых для лиц, отказавшихся либо уклонившихся от обязательного медицинского вмешательства.

Примером обязательного медицинского вмешательства может являться вакцинация против коронавирусной инфекции COVID-19, которая в настоящее время в России включена в Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих<sup>10</sup>, а вакцина против COVID-19 внесена в Национальный календарь профилактических прививок по эпидемическим показаниям<sup>11</sup>, в котором указано, какие категории лиц подлежат вакцинации против данного заболевания.

Поскольку в соответствии с подп. 6 п. 1 ст. 51 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» санитарные врачи наделены полномочиями при угрозе распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, выносить мотивированные постановления о проведении профилактических прививок гражданам или отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям, то в ряде регионов постановлениями санитарных врачей была введена обязательная вакцинация от коронавирусной инфекции в отношении определенных категорий граждан, которые подвергаются особому риску заражения, либо в силу характера своей деятельности могут способствовать быстрому распространению инфекции.

Примером может служить постановление главного санитарного врача по Тамбовской области от 28 июня 2021 г. № 17 «О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям»<sup>12</sup>, которым предусмотрено обязательное проведение профилактических прививок по эпидемическим показаниям против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) определенным категориям (группам) граждан.

Указанное постановление стало предметом судебного оспаривания, и решением Мичуринского городского суда от 24 февраля 2022 г.<sup>13</sup>, а также решением Октябрьского районного суда г. Тамбова от 2 марта 2022 г.<sup>14</sup> было отказано в удовлетворении соответствующих административных исков.

В первом случае административные истцы в обоснование заявленных требований ссылались на то, что сферы деятельности, в которых работники подлежат обязательной вакцинации, не соответствуют утвержденному Правительством РФ в 1999 г. Перечню работ<sup>15</sup>, выполнение которых

связано с инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок. Кроме того, административными истцами было представлено в суд заключение независимой ассоциации врачей, свидетельствующее о том, что вакцины против COVID-19 являются неэффективными и небезопасными.

Отвергая данные доводы, суд первой инстанции указал, что существует разница между профилактическими прививками и прививками по эпидемическим показаниям. Прививка против COVID-19 относится к последней категории, в связи с чем она не должна соотноситься с утвержденным в 1999 г. Перечнем работ, выполнение которых требует обязательного проведения профилактических прививок. При этом положения оспариваемого постановления полностью соответствуют Национальному календарю профилактических прививок по эпидемическим показаниям, в который включена вакцина против COVID-19.

Представленное административными истцами заключение экспертизы суд оценил как недопустимое доказательство, поскольку в нем отсутствовали подписи экспертов, печать экспертного учреждения, эксперты не предупредили об уголовной ответственности, что не отвечает требованиям закона, предъявляемым к заключениям экспертов, которые могут быть использованы в качестве доказательств в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве. Кроме того, суд указал, что рассмотрение вопроса о безопасности вакцины конкретного вида, состава и торгового наименования не относится к предмету спора, так как в оспариваемом постановлении санитарного врача не определен вид вакцины, подлежащей применению в рамках вакцинации от COVID-19.

Во втором случае административное исковое заявление, поданное в Октябрьский районный суд г. Тамбова, было мотивировано тем, что административный истец, не прошедший обязательную вакцинацию, установленную оспариваемым постановлением, был отстранен от работы, при этом, по его мнению, не было учтено наличие у него естественного иммунитета к COVID-19 и, соответственно, отсутствие необходимости в профилактических прививках.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, районный суд пришел к выводу о том, что оспариваемое постановление полностью соответствует положениям нормативных актов, обладающих большей юридической силой, в том числе нормам Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии

населения» и Федерального закона «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней». Кроме того, суд указал, что обязательность профилактической вакцинации от COVID-19 в отношении категории населения, к которой относится административный истец, установлена Национальным календарем профилактических прививок по эпидемическим показаниям, и положения данного нормативного правового акта были правомерно реализованы главным санитарным врачом Тамбовской области применительно к сложившейся в регионе эпидемиологической ситуации.

Указанные решения в настоящее время в законную силу не вступили и служат предметом апелляции обжалования.

Вместе с тем следует отметить, что в других регионах также имеется судебная практика, связанная с обжалованием постановлений санитарного врача, и, как правило, судами принимаются решения об отказе в удовлетворении исковых требований<sup>16</sup>.

Рассмотрение данной категории споров, ранее носивших единичный характер, вызвали у судов ряд процессуальных вопросов, а именно: является ли оспариваемое постановление нормативным правовым актом и в порядке какой главы – 21 или 22 КАС РФ – должны рассматриваться указанные административные дела. Дискуссионными стали и вопросы о родовой подсудности данных дел.

Следует отметить, что суды различных регионов по-разному подходили к разрешению этих вопросов.

Часть судов рассматривали иски граждан и организаций об оспаривании постановлений главных государственных врачей субъектов РФ как иски об оспаривании нормативных правовых актов в порядке гл. 21 КАС РФ, исходя из того, что оспариваемые постановления содержат нормы, обязательные к применению, и распространяют свое действие на неопределенный круг лиц. Соответственно, в этом случае указанные дела рассматривались по первой инстанции судами субъектов РФ<sup>17</sup>. Соответствующая позиция высказывалась и апелляциями судами общей юрисдикции<sup>18</sup>.

Другие суды исходили из того, что оспариваемые постановления не являются нормативными правовыми актами и рассмотрение дел об их оспаривании судами субъектов РФ не подсудно. В качестве примера можно привести определение судьи Тамбовского областного суда от 26 августа 2021 г.<sup>19</sup>, которым возвращено коллективное административное исковое заявление

группы граждан об оспаривании постановления главного государственного санитарного врача Тамбовской области от 28 июня 2021 г. № 17 «О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям».

Возвращая заявление, судья исходил из необходимости его рассмотрения по правилам гл. 22 КАС РФ районным судом, поскольку из содержания данного постановления следовало, что оно является решением должностного лица территориального подразделения федерального органа исполнительной власти Российской Федерации (территориальное управление Роспотребнадзора по Тамбовской области) и носит ненормативный характер. Согласно Положению об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Тамбовской области, утвержденному приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 10 июля 2012 г. № 723, главный государственный санитарный врач Тамбовской области не наделен полномочиями по принятию нормативных правовых актов. Названное постановление принято в пределах установленных федеральным законом полномочий главного санитарного врача применительно к определенной эпидемиологической ситуации, сложившейся в Тамбовской области по состоянию на 28 июня 2021 г., и содержит общеобязательные предписания применимые только для данной ситуации и рассчитанные на определенный срок применения.

Суждения о подсудности данной категории дел районным судам высказаны также Липецким областным судом, Четвертым апелляционным судом общей юрисдикции, Первым апелляционным судом общей юрисдикции<sup>20</sup>.

При этом некоторые суды определяли родовую подсудность данных дел районным судам только исходя из того, что главные санитарные врачи субъектов РФ не относятся к должностным лицам органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований, нормативные правовые акты которых могут быть оспорены в судах субъектов РФ (п. 2 ч. 1 ст. 20 КАС РФ). Другая часть судов высказывалась еще и о том, что сами оспариваемые постановления не могут быть отнесены к нормативным правовым актам, поскольку главные государственные санитарные врачи субъектов РФ полномочиями по принятию нормативных правовых актов не наделены, а реализуют свои функции в порядке, предусмотренном подп. 6 п. 1 ст. 51 Федерального закона

от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», согласно которому при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, они вправе выносить мотивированные постановления о проведении профилактических прививок гражданам или отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям, и эти постановления рассчитаны на определенный временной период и выносятся в отношении определенной группы лиц.

Примечательным является то, что Верховный Суд Российской Федерации в определении от 18 января 2022 г. № АКПИ22-22<sup>21</sup>, возвращая коллективное административное исковое заявление группы граждан об оспаривании постановления главного государственного санитарного врача Волгоградской области, также указал на подсудность данного спора районному суду и на то, что порядок рассмотрения данной категории споров регулируется гл. 22 КАС РФ.

Но, несмотря на возникающие при рассмотрении данных дел спорные процессуальные вопросы, позиция судов в проанализированных в данной публикации судебных решениях по существу спора была единодушной и направлена на защиту публичного интереса, охрану здоровья населения от серьезного инфекционного заболевания.

Рассматривая отличительные особенности обязательного медицинского вмешательства, следует также отметить, что оно, в отличие от недобровольного медицинского вмешательства, не может быть проведено в принудительном порядке и, соответственно, не может быть санкционировано судебным решением. Примером может служить не только обязательная вакцинация, но и другие меры обязательного медицинского вмешательства.

Так, приказом Минздрава России от 21 марта 2017 г. № 124н «Об утверждении порядка и сроков проведения профилактических медицинских осмотров граждан в целях выявления туберкулеза»<sup>22</sup> установлено, что в целях выявления туберкулеза должны проводиться профилактические медицинские осмотры граждан, включающие ежегодное флюорографическое исследование. Однако данное исследование в соответствии с п. 7 приведенного приказа проводится исключительно при наличии добровольного информированного согласия гражданина и, соответственно, судебным решением санкционировано быть не может. Вместе с тем непрохождение данного обследования может повлечь для гражданина

негативные последствия, например, отказ в приеме на работу определенного вида либо отстранение от работы, для которой прохождение медицинского осмотра является обязательным<sup>23</sup>.

Аналогичные меры применялись и к лицам, не прошедшим обязательную вакцинацию от COVID-19. На возможность их применения обращалось внимание в письмах Роструда от 12 августа 2021 г. № ПГ/22779-6-1 «О выполнении постановлений главных государственных санитарных врачей субъектов РФ о вакцинации от COVID-19 граждан, входящих в группы риска в связи с профессиональной деятельностью» и от 13 июля 2021 г. № 1811-ТЗ «О порядке отстранения от работы работников, в том числе дистанционных, отказавшихся от вакцинации от коронавируса, и о подтверждении противопоказаний к ней», которые нормативными правовыми актами не являются, но содержат разъяснения законодательства<sup>24</sup>.

Судебной практикой также подтверждена правильность позиции Роструда относительно возможности применения к непрошедшим обязательную вакцинацию лицам негативных последствий в виде отстранения от работы. Так, апелляционным определением Московского городского суда от 4 апреля 2022 г. оставлено без изменения решение Пресненского районного суда г. Москвы от 6 апреля 2021 г. об отказе в удовлетворении иска гражданки П. о признании приказа об отстранении от работы незаконным. Рассматривая заявленные требования, суд указал, что «дискриминационного характера в действиях работодателя при отстранении истца от работы судом не установлено, а отстранение от работы работников, не прошедших обязательную вакцинацию от новой коронавирусной инфекции, в условиях пандемии обусловлено необходимостью защиты жизни и здоровья каждого члена трудового коллектива, соотносится с характером и степенью общественной опасности новой коронавирусной инфекции и не может расцениваться как нарушение конституционных и трудовых прав работника»<sup>25</sup>. К аналогичным выводам пришел и Восьмой кассационный суд общей юрисдикции, ссылаясь на то, что «отстранение от выполнения трудовых обязанностей работников, не прошедших вакцинацию от новой коронавирусной инфекции, в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации необходимо для защиты здоровья и жизни каждого члена трудового коллектива, а также обеспечения здоровья и безопасности других лиц при осуществлении истцом своих должностных обязанностей в рамках предоставления государственных услуг

по обеспечению по обязательному социальному страхованию, в связи с чем не может рассматриваться как нарушение конституционных и трудовых прав.

Установление правовых последствий отсутствия вакцинации в виде отстранения граждан от работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями, обусловлены необходимостью сохранения здоровья таких категорий работников в процессе трудовой деятельности, а также обеспечения здоровья и безопасности других лиц»<sup>26</sup>.

Рассматривая вопрос о последствиях невыполнения обязательных мер медицинского вмешательства, следует отметить, что кроме ограничительных мер в виде отказа в приеме на работу, отстранения от работы и т. д., могут иметь место и другие последствия, в том числе, в виде применения мер ответственности, причем не только в отношении самого лица, но и иных лиц, состоящих с ним в определенных правоотношениях.

Так, ч. 2 ст. 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>27</sup> предусмотрена административная ответственность за невыполнение санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, совершенных в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина).

Применяя данную норму, суды рассматривали вопрос о привлечении к ответственности работодателей, которые не приняли необходимых мер для организации обязательной вакцинации работников тех сфер, в отношении коих имело место постановление главного санитарного врача об обязательной вакцинации против COVID-19, и не отстранили от работы работников, не прошедших такую вакцинацию. И, следует отметить, что практика судов по данному вопросу была различной, исходя из фактически установленных судами обстоятельств и наличия либо отсутствия вины работодателя в инкриминируемом ему деянии.

Так, решением судьи Тамбовского областного суда от 15 декабря 2021 г. было оставлено без

изменения решение судьи Кирсановского районного суда Тамбовской области от 25 октября 2021 г. о привлечении к административной ответственности индивидуального предпринимателя, который в нарушение положений ст. 11 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», п. 18.3 постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 16 декабря 2013 г. № 65 «Об утверждении СП 3.1/3.2.3146-13», п. 1, 2 постановления Главного государственного санитарного врача по Тамбовской области от 28 июня 2021 г. № 17 «О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям» не организовал прохождение работниками обязательной вакцинации, в том числе не издал приказ о прохождении вакцинации, определив ее сроки, и не принял мер к работникам, не прошедшим вакцинацию в виде отстранения от работы»<sup>28</sup>.

Вместе с тем другим решением судьи того же суда<sup>29</sup> производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, было прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения в отношении должностного лица организации-работодателя, поскольку районным судом при привлечении его к ответственности не было учтено, что в число работников, подлежащих обязательной вакцинации, необоснованно был включен работник, имеющий медицинские противопоказания против прививки, подтвержденные соответствующим медицинским документом. А при его исключении из числа работников, подлежащих вакцинации, положения постановления главного санитарного врача об обязательной вакцинации работников определенной сферы количеством не менее 60 % на определенную дату были работодателем соблюдены.

Таким образом, вопрос о применении негативных последствий непрохождения гражданами обязательной вакцинации разрешался судами очень взвешенно, исходя из фактических обстоятельств дела и наличия виновных действий либо бездействия лиц, на которых были возложены обязанности по проведению тех или иных санитарно-эпидемиологических мероприятий.

Обобщая изложенное, хочется отметить, что судебная практика периода пандемии является определенным «срезом» жизни общества этого времени, она очень показательна в плане отражения наиболее значимых для государства и общества вопросов, к числу которых относят и

вопросы охраны здоровья населения, и вопросы о пределах вмешательства государства в личные права граждан при наличии серьезной угрозы массового заражения опасным инфекционным заболеванием. Вообще ситуация, связанная с распространением COVID-19, стала опытом не только для судов. Это опыт для всех членов общества, поскольку именно в трудные моменты жизни социума начинается переоценка ценностей. Это не значит, что появляются новые ценностные ориентиры, нет. Наверное, просто к людям приходит понимание того, что действительно важно, – жизнь, здоровье. Приоритет отдается простым, но очень важным общечеловеческим ценностям. И, на наш взгляд, суды в этой непростой ситуации, применяя существующее и вновь принятое законодательство, эффективно защищали данные ценности в целях сохранения баланса между интересами отдельной личности и общества и государства в целом.

<sup>1</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Рос. газета. 2011. № 263. Ст. 2.

<sup>2</sup> См.: Там же. Ст. 20.

<sup>3</sup> О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации : федер. закон от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ.

<sup>4</sup> Lockdown (англ.) – блокировка, строгая изоляция. URL: <https://eng-rus.slovaronline.com/62873-LOCKDOWN>

<sup>5</sup> Решение Геленджикского городского суда Краснодарского края от 1 мая 2020 г. № 2а-1435/20 // Архив Геленджикского городского суда Краснодарского края. 2020.

<sup>6</sup> См.: Золотарева Е. А. Правовое регулирование эвтанази в зарубежных странах // Вестник Таганрог. ин-та им. А. П. Чехова. 2009, № 1 (спец. вып.). Разд. II: Право. С. 53–56.

<sup>7</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Рос. газета. 2015. № 49.

<sup>8</sup> Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ. Ст. 20, ч. 1, 9.

<sup>9</sup> Дело № 2а-2204/2020 // Архив Октябрьского районного суда г. Тамбова. 2020.

<sup>10</sup> Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих : постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 715 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 49. Ст. 4916.

<sup>11</sup> О внесении изменений в календарь профилактических прививок по эпидемическим показаниям, утвержденный приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21 марта 2014 г. № 125н : приказ Минздрава России от 9 декабря 2020 г. № 1307н. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>12</sup> О проведении профилактических прививок отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям : постановление Главного государственного са-

нитарного врача по Тамбовской области от 28 июня 2021 г. № 17 // Официальный сайт Управления Роспотребнадзора по Тамбовской области. URL: <http://68.gospotrebnadzor.ru>

<sup>13</sup> Решение Мичуринского городского суда от 24 февраля 2022 г. № 2а-205/2022 // Архив Мичуринского городского суда Тамбовской области. 2022.

<sup>14</sup> Решение Октябрьского районного суда г. Тамбова от 2 марта 2022 г. № 2а-1014/2022 // Архив Октябрьского районного суда г. Тамбова. 2022.

<sup>15</sup> Об утверждении перечня работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок : постановление Правительства РФ от 15 июля 1999 г. № 825 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 29. Ст. 3766.

<sup>16</sup> Решение Самарского областного суда от 3 сентября 2021 года по делу № 3а-1463/2021; решение Верховного Суда Республики Хакасия УИД № 19OS0000-01-2021-000072-95; решение Пензенского областного суда от 28 декабря 2021 г. по делу № 3а-149/2021; решение Тверского областного суда от 13 августа 2021 г. по делу № 3а-125/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Апелляционные определения Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 24 января 2022 г. по делу № 66а-138/2022, Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 29 декабря 2021 г. по делу № 9а-250/2021. Доступ. из справ.-правовой системе «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Определение судьи Тамбовского областного суда от 26 августа 2021 г. № 9а-53/2021 // Архив Тамбовского областного суда. 2021.

<sup>20</sup> Определение Липецкого областного суда от 16 ноября 2021 г. по делу № 3а-78/2021; определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 18 января 2022 г. по делу № 66а-239/2022; определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 12 ноября 2021 г. по делу № 66а-775/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 18 января 2022 г. № АКПИ22-22. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> Об утверждении порядка и сроков проведения профилактических медицинских осмотров граждан в целях выявления туберкулеза : приказ Минздрава России от 21 марта 2017 № 124н. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>23</sup> Об утверждении перечня вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные медицинские осмотры при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры : приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 988н/1420н ; статья 76 Трудового кодекса Российской Федерации ; Об иммунопрофилактике инфекционных болезней : федер. закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ (статья 5). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> О выполнении постановлений главных государственных санитарных врачей субъектов РФ о вакцина-

ции от COVID-19 граждан, входящих в группы риска в связи с профессиональной деятельностью : письмо Роструда от 12 августа 2021 г. № ПГ/22779-6-1 ; О порядке отстранения от работы работников, в том числе дистанционных, отказавшихся от вакцинации от коронавируса, и о подтверждении противопоказаний к ней : письмо Роструда от 13 июля 2021 г. № 1811-ТЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 4 апреля 2022 г. по делу № 33-7222/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Тамбовский областной суд*

*Бурашникова Н. А., кандидат юридических наук, председатель судебной коллегии по административным делам*

<sup>26</sup> Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 апреля 2022 г. № 88-8660/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газета. 2001. № 256.

<sup>28</sup> Решение судьи Тамбовского областного суда от 15 декабря 2021 г. № 7-280 (1)/2021 // Архив Тамбовского областного суда. 2021.

<sup>29</sup> Решение судьи Тамбовского областного суда от 15 декабря 2021 г. № 7-290 (1)/2021 // Архив Тамбовского областного суда. 2021.

*Tambov Regional Court*

*Burashnikova N. A., Candidate of Law, Chairman of the Judicial Board for Administrative Cases*



Н. И. Руднева, Е. В. Ламонов

*Мичуринский государственный аграрный университет*

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО  
КАК ОДНА ИЗ ФОРМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА  
УПОЛНОМОЧЕННЫМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

*В статье рассматривается роль административного правосудия в деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации по обеспечению и защите прав человека. Анализируется нормативно-правовая основа этой деятельности. Приводятся примеры судебных решений по административным искам Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области в защиту нарушенных прав граждан. Сформулированы выводы о влиянии административного правосудия на эффективность защиты уполномоченным по правам человека в регионе прав граждан и обеспечение законности в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.  
К л ю ч е в ы е с л о в а: уполномоченный по правам человека, административное правосудие, защита, иск, гражданин, решение, восстановление.*

**ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS AS ONE OF THE FORMS  
OF ENSURING THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS  
AND FREEDOMS BY THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
IN THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION  
(ON THE EXAMPLE OF THE ACTIVITIES OF THE COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS IN THE TAMBOV REGION)**

*The article discusses the role of administrative justice in the activities of the commissioner for human rights in the subject of the Russian Federation to ensure and protect human rights. The legal basis of this activity is analyzed. Examples of court decisions on administrative claims of the Commissioner for Human Rights in the Tambov region in defense of the violated rights of citizens are given. Conclusions have been drawn on the impact of administrative justice on the effectiveness of the protection of the rights of citizens by the Commissioner for Human Rights in the region and ensuring the rule of law in the activities of state bodies, local governments and officials.  
K e y w o r d s: commissioner for human rights, administrative justice, defense, lawsuit, citizen, decision, restoration.*

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина (ст. 17 Конституции РФ). В связи с этим в настоящее время важной задачей государства и общества является создание эффективной системы защиты общепризнанных прав и свобод человека. Данная защита осуществляется не только различными государственными правоохранительными институтами и органами государственной власти, но и различными независимыми правовыми правозащитными институтами гражданского общества.

Одним из таких государственных органов, осуществляющим защиту прав и свобод человека, является институт уполномоченного по правам человека.

Нормативную базу, на основе которой осуществляется деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, составляет Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Согласно закону целью создания данного института является обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными

органами, органами местного самоуправления и должностными лицами (ст. 1).

Одним из важных направлений деятельности уполномоченного по правам человека, наряду с правотворческой (совершенствование законодательства о правах человека и гражданина в пределах ведения уполномоченного), правопросветительской работой, содействием развитию международного сотрудничества в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, информированием населения о положении в области обеспечения и защиты прав и свобод человека, является содействие реализации и восстановлению нарушенных прав и свобод человека, т. е. правозащитная деятельность.

Так, в 2021 г. Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации рассмотрено 59 407 обращений граждан. Оказана адресная помощь в восстановлении нарушенных прав 10 999 гражданам<sup>1</sup>.

По мнению ряда авторов, «правозащитная деятельность... нацелена на конкретный результат – восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Содержанием правозащитной деятельности является целесобразное положительное изменение ситуаций, связанных с нарушениями прав человека, и преобразование их в интересах человека, общества и государства»<sup>2</sup>.

Наряду с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, значительную роль в становлении защиты прав человека играют региональные уполномоченные по правам человека.

Так, в Тамбовской области деятельность Уполномоченного по правам человека регулируется законом Тамбовской области от 29 января 2013 г. № 236-З «Об Уполномоченном по правам человека в Тамбовской области».

Кроме того, в соответствии со ст. 37 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» Конституцией (Уставом), законом субъекта Российской Федерации в целях обеспечения дополнительных конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и в соответствии с федеральными законами может учреждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

Как видно из доклада о деятельности Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области, в 2021 г. поступило 1174 обращения граждан. Установлено нарушений прав в 124 случаях. Права восстановлены в 123 случаях<sup>3</sup>.

8 марта 2015 г. Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации»<sup>4</sup>.

По словам известного ученого-административиста профессора Ю. Н. Старилова, «только с принятием данного закона появилась законченная система административно-процессуального регулирования отношений, связанных с оспариванием в суде решений, действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц»<sup>5</sup>. Следует отметить, что Федеральным конституционным законом от 8 марта 2015 г. № 1-ФКЗ подп. 1 ст. 29 Федерального конституционного закона от 28 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» изложен в новой редакции, согласно которой по результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе обратиться в суд с административным иском заявлением (иском) в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах.

В данной публикации мы проанализируем судебную практику рассмотрения районными (городскими) судами административных исков Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области, с которыми он обращался в целях защиты нарушенных прав граждан.

Согласно Федеральному закону от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» граждане имеют право на благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека (ст. 8). А деятельность органов местного самоуправления должна осуществляться на основе принципа ответственности за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности (ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

20 января 2021 г. Тамбовским районным судом Тамбовской области были удовлетворены административные иски требования Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области в интересах неопределенного круга лиц к администрации Красносвободненского

сельсовета Тамбовского района Тамбовской области. Суд признал незаконным бездействие администрации Красносвободненского сельсовета, выразившееся в неосуществлении мероприятий по охране жизни людей и их здоровья путем устранения аварийного состояния комплекса сооружений для отвода бытовых сточных вод ... и обеспечения устройства на данном комплексе сооружения по обезвреживанию сточных вод. Обязал администрацию Красносвободненского сельсовета в течение 1 года со дня вступления в силу решения суда осуществить мероприятия по охране жизни людей и их здоровья путем устранения аварийного состояния комплекса сооружений для отвода бытовых сточных вод и обеспечения устройства на данном комплексе сооружения по обезвреживанию сточных вод в течение года со дня вступления в силу решения суда.

В суде было установлено, что актом экспертного строительно-технического исследования от 9 ноября 2017 г. подтверждается нахождение в аварийном техническом состоянии комплекса сооружений для отвода бытовых сточных вод и что для возможной дальнейшей эксплуатации требуется проведение реконструкции (либо нового строительства) с заменой всех элементов и конструкций сооружений и оборудования.

Управлением Роспотребнадзора по Тамбовской области от 26 декабря 2016 г. была проведена санитарно-эпидемиологическая экспертиза, которая показала, что сооружение канализации функционирует с нарушениями установленных требований, не обеспечивая очистку и удаление хозяйственных стоков, что негативно сказывается на экологической и санитарно-эпидемиологической обстановке вследствие создания угрозы причинения вреда окружающей среде, а также возможного причинения вреда здоровью человека.

Однако на момент рассмотрения административного дела администрацией Красносвободненского сельсовета не приняты меры по надлежащей организации устранения аварийного состояния комплекса сооружений для отвода бытовых сточных вод на территории с. Красносвободное, а также не приняты меры, направленные на устранение нарушений законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, система водоотведения эксплуатируется в аварийном состоянии, в связи с чем продолжается нарушение прав граждан на благоприятную окружающую среду.

По вопросам обеспечения и защиты жилищных прав в адрес Уполномоченного в 2019 г. по-

ступило 160 жалоб; в 2020 – 89 жалоб и в 2021 г. – 121 жалоба. В связи с поступлением одной из таких жалоб Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области, действующий в защиту интересов семьи Т. и других, обратился в суд с административным иском к администрации г. Рассказово Тамбовской области о признании незаконным бездействие администрации г. Рассказово по неприятию решения о сроках отселения физических лиц из жилых помещений\*\*\* г. Рассказово, а также решения об изъятии для муниципальных нужд земельного участка и жилых помещений. С возложением обязанности на администрацию г. Рассказово не позднее 30 дней со дня вступления решения суда в законную силу определить в правовом акте срок отселения физических лиц из жилых помещений \*\*\* г. Рассказово и принять решение об изъятии для муниципальных нужд земельного участка и жилых помещений.

Решением Рассказовского районного суда Тамбовской области от 23 июня 2020 г. административный иск Уполномоченного был удовлетворен. В дальнейшем апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Тамбовского областного суда от 31 августа 2020 г. данное решение было отменено, а второй кассационный суд общей юрисдикции 16 декабря 2020 г. отменил вышеуказанное апелляционное определение. В ходе повторного рассмотрения 27 апреля 2021 г. судебная коллегия по административным делам Тамбовского областного суда административный иск удовлетворила частично. Суд признал незаконным бездействие администрации г. Рассказово по предоставлению другого благоустроенного жилого помещения по договору социального найма Т., с которым заключен договор социального найма № 31 от 21 октября 2015 г. на квартиру в г. Рассказово.

Обосновывая свое решение, судебная коллегия указала, что, как следует из материалов дела, постановлением администрации г. Рассказово № 1423 от 23 августа 2017 г. четырехквартирный дом \*\*\* признан аварийным и подлежащим сносу. Нормами закона, регулирующими правоотношения по поводу переселения из непригодного жилого помещения в отношении лиц, проживающих в жилом помещении на условиях социального найма, являются ст. 85, 86, 89 Жилищного кодекса Российской Федерации, предусматривающие предоставление взамен помещения, из которого гражданин подлежит переселению, другого жилого помещения на условиях социального найма. Длительное бездействие органа местного самоуправления по неприятию мер

по расселению граждан, проживающих в таких жилых помещениях по договору социального найма, влечет ущемление их прав и интересов.

При таких обстоятельствах является незаконным бездействие администрации г. Рассказово по предоставлению другого жилого помещения нанимателю жилого помещения № 1, учитывая, что срок, установленный для сноса многоквартирного дома, истек 31 декабря 2018 г. При этом принятие решения об отселении нанимателя из жилья, предоставленного по договору социального найма без предоставления другого жилого помещения, безусловно, повлечет нарушение его прав.

8 сентября 2020 г. решением Ленинского районного суда Тамбовской области был удовлетворен административный иск Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области к администрации г. Тамбова.

Суд признал незаконным бездействие администрации г. Тамбова, выразившееся в неприятии решения об определении управляющей организации в отношении многоквартирного жилого дома \*\*\*, а также отсутствия формирования и не размещения в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства перечня организаций для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления таким домом или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация. Обязал администрацию г. Тамбова: сформировать и разместить в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства перечень организаций для управления многоквартирным домом, в отношении которого собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления таким домом или выбранный способ управления не реализован, не определена управляющая организация; принять решение об определении управляющей организации многоквартирного жилого дома \*\*\*; сообщить об исполнении настоящего решения Уполномоченному по правам человека в Тамбовской области и в Ленинский районный суд г. Тамбова в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу.

Одной из проблем по-прежнему остается благоустройство городов и населенных пунктов. К Уполномоченному с жалобой обратился житель пос. Смычка Т. сельсовета <адрес>, на бездействие должностных лиц администрации Т. сельсовета по вопросу благоустройства территории – отсутствия уличного освещения.

Из жалобы следовало, что обращение в администрацию сельсовета по данному вопросу осталось без удовлетворения.

В связи с данным обращением, после проведенной проверки, Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области обратился в суд с административным иском в интересах неопределенного круга лиц к администрации Т. сельсовета о признании бездействия администрации Т. сельсовета, выразившегося в неприятии мер по устройству уличного освещения территории <адрес> и об обязанности выполнить устройство уличного освещения территории.

Тамбовский районный суд Тамбовской области 29 сентября 2020 г. удовлетворил данный административный иск и признал незаконным бездействие администрации Т. сельсовета, выразившееся в неприятии мер по устройству уличного освещения территории, а также обязал данную администрацию выполнить устройство уличного освещения.

Мичуринский городской суд Тамбовской области, рассмотрев 22 марта 2021 г. административное исковое заявление Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области в интересах А. и др. о признании незаконным бездействия администрации г. Мичуринска, выразившегося в неприведении автодороги по \*\*\* переезд \*\*\* в соответствии требованиями национального стандарта Российской Федерации, утвердил мировое соглашение, согласно которому административный ответчик признает требования административных истцов о признании незаконным бездействия администрации, выразившегося в неприведении автодороги в соответствии требованиями национального стандарта Российской Федерации; о возложении на администрацию обязанности по приведению автодороги Лавровский переезд в соответствии требованиями национального стандарта Российской Федерации. Ответчик обязуется в срок до \*\*\* устроить дорожное полотно автодороги Лавровский переезд.

В 2021 г. к Уполномоченному по вопросам водоснабжения и водоотведения соответственно поступили 25 и 9 жалоб. Эти проблемы создают неудобства в повседневной жизни граждан и могут представлять угрозу для жизни и здоровья людей. В адрес Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области в марте 2020 г. поступила коллективная жалоба от жителей с. Горелое Тамбовского района Тамбовской области на бездействие должностных лиц администрации Горельского сельсовета по вопросам организации благоприятных условий для проживания.

В ходе рассмотрения жалобы было установлено, что централизованная система водоотведения на улице Заводской с. Горелое является бесхозным объектом и находится в неисправном состоянии.

В связи с этим Уполномоченный обратился с административным иском к администрации Горельского сельсовета о признании незаконным бездействия администрации сельсовета, выразившегося в непередаче соответствующим актом гарантирующей организации бесхозного объекта – централизованной системы водоотведения <адрес>, о возложении обязанности по передаче соответствующим актом гарантирующей организации выявленного бесхозного объекта – централизованной системы водоотведения.

В ходе судебного разбирательства было установлено, что централизованная система водоотведения находится в неисправном состоянии, реконструкция системы водоотведения не производилась. Орган местного самоуправления, как орган, на котором лежит обязанность по организации водоснабжения и водоотведения в границах городского округа, обязан выявлять бесхозные канализационные сети, принимать их на учет и до признания права собственности на указанные объекты с момента их выявления определить соответствующую организацию, сети которой непосредственно соединены с указанными бесхозными сетями, или гарантирующую организацию в системе водоснабжения и (или) водоотведения, в которую входят указанные бесхозные сети и которая осуществляет содержание и обслуживание указанных бесхозных сетей.

Отсутствие достаточного финансирования не может являться основанием для освобождения от обязанностей, возложенных на административного ответчика законом.

Учитывая вышеизложенное, Тамбовским районным судом Тамбовской области 11 января 2021 г. было вынесено решение об удовлетворении административного иска Уполномоченного по правам человека в Тамбовской области.

Острой остается проблема обеспечения доступности общего имущества многоквартирных домов для инвалидов, когда они не могут самостоятельно покинуть и вернуться в жилище. В своем административном иске в интересах гражданина А. о признании незаконным бездействия администрации г. Котовска Тамбовской области, выразившегося в непринятии мер к обеспечению доступности общего имущества в многоквартирном доме для инвалида-коля-

сочника, Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области указал, что на лестнице первого этажа многоквартирного дома имеется самодельный пандус, выполненный в виде деревянного настила, пристегиваемого к стене подъезда, который был изготовлен отцом заявителя. Такая конструкция не отвечает требованиям действующего законодательства, является травмоопасной и угрожающей жизни и здоровью инвалида-колясочника. Самостоятельное использование данного пандуса гражданина А. не представляется возможным.

Исковые требования Уполномоченного решением Котовского городского суда Тамбовской области от 20 апреля 2020 г. были удовлетворены. Суд признал несоответствующим требованиям законодательства о социальной защите инвалидов, жилищного законодательства, законодательства об общих принципах организации местного самоуправления и нарушающим права и законные интересы А. бездействие администрации г. Котовска, выраженное в непринятии необходимых мер по обеспечению доступности к общему имуществу инвалида-колясочника, проживающего в многоквартирном доме. Обязал администрацию г. Котовска обеспечить и организовать установку на первом этаже второго подъезда в многоквартирном доме подъемного устройства марки ДС-04 (платформа подъемная со сложной траекторией движения с устройством диспетчеризации) не позднее одного года со дня вступления настоящего решения в законную силу.

Приведенные примеры судебной практики свидетельствуют о том, что Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области использовал административное правосудие для защиты нарушенных прав граждан в различных областях жизнедеятельности: права инвалидов на доступ к жилому помещению; права граждан на благоприятную окружающую среду; жилищные права и др. Административные иски Уполномоченного были судом удовлетворены, что, на наш взгляд, способствует не только повышению эффективности его деятельности по защите прав и свобод граждан<sup>6</sup>, но и улучшению работы самой системы государственной власти, обеспечению законности в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц.

<sup>1</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. М., 2022. С. 16.

<sup>2</sup> Кудряшова А. М., Петренко Н. И. Правозащитная деятельность Уполномоченного по правам человека в

Российской Федерации // Вестник Российского университета кооперации. 2018. № 1 (31). С. 129.

<sup>3</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека о соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина в Тамбовской области в 2021 году. URL: <https://ombudsman.tmbreg.ru/institut-upolnomochennogo/doklady> (дата обращения: 15.06.2022).

<sup>4</sup> Рос. газета. 2015. 11 марта.

<sup>5</sup> *Стариков Ю. Н.* Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации –

важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2015. № 2 (21). С. 12.

<sup>6</sup> Об эффективности института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации см.: *Зражевская Т. Д.* Эффективность института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2021. № 4. С. 125–133.

*Мичуринский государственный аграрный университет*

*Руднева Н. И., кандидат филологических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической безопасности и права*

*e-mail: rudneva6363@mail.ru*

*Ламонов Е. В., кандидат юридических наук, профессор кафедры экономической безопасности и права*

*e-mail: elamn@mail.ru*

*Michurin State Agrarian University*

*Rudneva N. I., Candidate of Philological Sciences, Professor, Head of the Department of Economic Security and Law*

*e-mail: rudneva6363@mail.ru*

*Lamonov E. V., Candidate of Law, Professor of the Department of Economic Security and Law*

*e-mail: elamn@mail.ru*

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

УДК 342.9

П. Н. Бирюков

*Воронежский государственный университет*

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*Статья посвящена деятельности Высшего административного суда Чехии (далее – ВАС) и областных административных судов (далее – АС). Подробно изучается структура ВАС. Рассматриваются правила судопроизводства. Анализируется Кодекс административного судопроизводства (далее – КААС) и другие законы. Выявляются особенности чешского административного судопроизводства.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* Чехия, судебная система Чехии, Высший административный суд, областные административные суды, административное судопроизводство.

## ADMINISTRATIVE COURTS IN THE CZECH REPUBLIC

*The article is devoted to the activities of the Czech Supreme Administrative Court (hereinafter – SAC) and regional administrative courts (hereinafter – ACs). The structure of SAC is studied in detail. The rules of court proceedings are considered. The Code of Administrative Procedure (hereinafter – CAP) and other acts are analyzed. The features of the Czech administrative legal proceedings are revealed.*

*К е у w o r d s:* Czech Republic, judicial system of the Czech Republic, Supreme Administrative Court, regional administrative courts, administrative proceedings.

Чешская административная юстиция имеет давние традиции<sup>1</sup>, анализ которых требует отдельного изучения и не входит в предмет нашего исследования.

После запрета в 1948 г. административное судопроизводство было восстановлено лишь в 1991 г. Основу административного правосудия Чехии на современном этапе заложили: Конституция Республики<sup>2</sup> и Постановление Президиума Чешского национального совета от 16 декабря 1992 г. о провозглашении Хартии основных прав и свобод частью конституционного строя Чешской Республики<sup>3</sup>.

Новая концепция административного правосудия, принятая в 1992 г., с самого начала была несовершенной. Она противоречила международным обязательствам Чешской Республики в области прав человека. В связи с этим в течение 1990-х гг. было предпринято несколько попыток создать новую законодательную базу, но все они потерпели неудачу<sup>4</sup>.

Необходимой частью судебной реформы было также учреждение механизма, который гарантировал бы, что дела частного права не

будут рассматриваться в АС, а публично-правовые вопросы не будут предметом исследования в общих судах.

В дело вступил Конституционный Суд Чехии. В своих решениях середины 1990-х гг. он неоднократно обращал внимание на серьезные недостатки законодательства. Наконец, решением № 276/2001<sup>5</sup> КС отменил всю Пятую часть ГПК. Таким образом, Конституционный Суд значительно способствовал тому, чтобы проект административной юстиции стал возможным. Фактически создание АС «погасило давний конституционный долг, возникший в 1993 г.», когда создание ВАС было провозглашено, но учреждение было отложено<sup>6</sup>.

В настоящее время чешские АС защищают права физических и юридических лиц в отношении решений органов власти. Они предоставляют защиту от незаконного вмешательства или принуждения со стороны органов власти, а также предоставляют меры борьбы с невыполнением административными органами своих функций<sup>7</sup>.

Чешские АС рассматривают споры относительно: а) решений, принятых в области государственного управления исполнительным органом, органом самоуправления, юридическим лицом

или другим органом, если им это было поручено органом власти; б) незаконного вмешательства со стороны администрации; в) бездействия со стороны администрации; г) юрисдикционных действий органов власти<sup>8</sup>.

Процедура разбирательства определяется Кодексом административного судопроизводства 2002 г.<sup>9</sup> (далее – КАС). В связи с принятием КАС законодательство было усовершенствовано (Закон № 151/2002 о внесении изменений в некоторые законы<sup>10</sup> и др.).

КАС регламентирует: а) компетенцию АС и некоторые вопросы, касающиеся организации судов и статуса судей; б) действия суда и участников административного судопроизводства (§ 1 КАС).

При рассмотрении дел АС должны применять международные нормы о правах человека. Согласно ст. 10 Конституции Республики опубликованные международные договоры, ратификация которых одобрена парламентом и которыми связана Чешская Республика, являются частью правового порядка; «если международным договором предусмотрено иное, применяется международный договор». Согласно § 2 Закона 500/2004 г.<sup>11</sup> «административный орган действует в соответствии с законами и другими правовыми актами, а также международными соглашениями, являющимися частью правового порядка (далее именуемые правовые акты). Когда этот закон относится к закону, он также означает международный договор, являющийся частью правового порядка».

В силу изложенного чешскими судами должны непосредственно применяться: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Европейская конвенция о правах человека 1950 г., Конвенция о статусе беженцев 1951 г., Международной пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Факультативный протокол к Пакту, Конвенция о правах ребенка 1989 г., Факультативный протокол к Конвенции 2000 г., и др.

Права, закрепленные в указанных документах, также подлежат защите чешскими АС. К примеру, ВАС в апреле 2022 г. вынес решение 4296/2022<sup>12</sup>, применив международные конвенции о правах беженцев в отношении лиц, прибывших из Польши.

Система АС состоит из двух звеньев: 1) Высший Административный Суд Чехии<sup>13</sup> (далее – ВАС) и 2) областных АС<sup>14</sup>.

По Конституции и Закону № 6/2002 «О судах, судьях, народных заседателях и Государственной судебной администрации»<sup>15</sup> судьей АС может стать несудимый гражданин Чехии, получивший

высшее юридическое образование, прошедший судебную практику и сдавший профессиональный экзамен. Судья назначается на должность по предложению Министра юстиции Президентом Республики без ограничения срока полномочий. Судья не может быть одновременно депутатом парламента или сенатором, он не должен иметь никаких функций в сфере государственного управления или осуществлять другие виды деятельности, за исключением преподавания.

В настоящее время ВАС действует в составе 35 судей<sup>16</sup>. Он расположен в Брно. ВАС рассматривает, во-первых, дела по первой инстанции по искам и заявлениям, касающимся защиты субъективных прав, и, во-вторых, жалобы на решения областных АС. В качестве суда первой инстанции ВАС компетентен по вопросам выборов, политических партий, а также споров о компетенции между органами власти. Кроме того, ВАС рассматривает другие вопросы, отнесенные к его ведению специальным законодательством.

При принятии решений ВАС вправе издать постановление, которое будет использовано в качестве образца для будущего. Тем самым ВАС гарантирует единообразие практики. Кроме того, после обсуждения судьями на пленарном заседании ВАС публикует «Сборник отчетов ВАС»<sup>17</sup>. Эти отчеты содержат избранные судебные акты ВАС и областных АС.

К примеру, в Сборнике было опубликовано постановление Окружного суда в Праге от 12 июня 2017 г.<sup>18</sup> Суд указал, что «частью выполнения задач городской полиции может быть также установление личности заинтересованных лиц. Требование сотрудника муниципальной полиции об установлении его личности должно, прежде всего, содержать достаточно конкретное и понятное изложение причин, по которым он это делает. Указанные причины должны быть подчинены одной из предусмотренных законом ситуаций, в которых сотрудник городской полиции имеет право потребовать удостоверение личности».

ВАС работает в коллегиях (sen t) в составе трех или шести судей. Пленарное заседание ВАС по предложению Председателя принимает решение о количестве и составе сенатов. ВАС также руководствуется принятым им самим Регламентом, который действует в редакции 2021 г.<sup>19</sup>

Важнейшим инструментом ВАС является расширенный Сенат. Он принимает решения в составе семи либо девяти членов (§ 17 и 18 КАС). Актуальная структура сенатов ВАС представлена в Схеме<sup>20</sup>.

В § 7 КАС определена территориальная и иерархическая подсудность дел. Если иное не предусмотрено законом, областной АС обладает



полной юрисдикцией в сфере административной юстиции. По общему правилу, компетентен АС, имеющий юрисдикцию в отношении органа, который вынес оспариваемое решение. Если орган власти расположен вне пределов деятельности суда, то для осуществления юриспруденции может быть использовано наличие филиала/отделения органа в данной местности<sup>21</sup>.

По вопросам пенсий и пособий в сфере занятости, защиты работников в случае банкротства работодателя, государственных пособий, пособий по уходу за приемными детьми и некоторых других компетентен суд по месту проживания заявителя<sup>22</sup>.

Закреплены и случаи исключительной подсудности. К примеру, дела относительно разрешения на строительства транспортной инфраструктуры входят в компетенцию областного АС в Острове (§ 1 Закона № 416/2009 «Об ускорении строительства транспортной, водной и энергетической инфраструктуры»<sup>23</sup>).

В случае если заявление было подано в ненадлежащий суд, тот передает жалобу по подсудности. Если дело было ошибочно передано в ВАС, он направляет его в компетентный АС.

В чешском административном процессе действует принцип «концентрации производства»<sup>24</sup>. Заявитель обязан: а) своевременно подать жалобу; б) правильно сформулировать основания жалобы и требования; в) представить соответствующие доказательства в суд.

Жалоба может быть подана через Интернет и заверена электронной подписью (§ 37 (4) КАС). Без этого она не имеет юридических последствий (решения ВАС от 23 сентября 2009 г., 9 As 90/2008-70 и др.<sup>25</sup>).

Заявитель, а также иные лица, которых может непосредственно затронуть отмена решения, считаются истцами (§ 34 КАС). Например, в числе сторон по делу может оказаться владелец разрешения на строительство, если выдачу разрешения оспаривает собственник соседнего земельного участка. Для того чтобы третье лицо стало участником судопроизводства, его необходимо привлечь в процессуальном порядке и уведомить о месте и времени рассмотрения дела.

В областных АС заявитель не нуждается в юридическом представительстве; в ВАС участие адвоката обязательно.

Интересным представляется институт «удовлетворения заявителя» (§ 62 КАС). Во время рассмотрения дела орган, чьи действия обжалуются, вправе отменить свое решение и вынести новое, в пользу заявителя. В этом случае суд прекращает производство по делу.

Заявитель может ходатайствовать о приостановке действия оспариваемого акта, если последствия решения причинят ему «неоправданный ущерб». Суд вправе приостановить исполнение административного акта (§ 73 КАС). Так, по делу 3952/2020 ВАС приостановил действие исполнительного листа вследствие его недостатков<sup>26</sup>.

При рассмотрении дела суд исходит из фактической и правовой ситуации, существовавшей на момент вынесения решения (§ 75 КАС). Если суд не находит оснований для отмены административного акта по своей инициативе, он пересматривает решение только в пределах заявленных истцом возражений с учетом принципа концентрации процесса. Однако суд не ограничивается в отборе доказательств только предложениями сторон и может по своему усмотрению проводить и другие доказательства (§ 52 КАС).

Интересная норма закреплена § 77 КАС. Суд вправе принимать доказательства только во время судебного заседания. Ошибки, допущенные сторонами в первой инстанции, в ВАС исправить нельзя.

В итоге разбирательства АС вправе:

- а) отклонить жалобу и оставить в силе оспариваемое решение;
- б) аннулировать решение и принять свое;
- в) аннулировать решение и направить дело обратно в административный орган для принятия нового. При повторном рассмотрении дела орган связан позицией АС.

В случае обжалования привлечения к административной ответственности суд вправе уменьшить наказание либо вообще отменить обжалуемый акт. Так, в апреле 2021 г. ВАС прекратил производство по делу об административном правонарушении вследствие истечения срока давности<sup>27</sup>.

Решения всех АС публикуются на сайте ВАС<sup>28</sup>.

Компетенция АС достаточно широка. Рассмотрим некоторые сферы отношений, подведомственных АС.

*Первое.* Основной категорией дел для АС является пересмотр решений органов власти (*Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu*). Жалоба может быть подана любым лицом, которое утверждает, что его права были нарушены решением властного органа, либо оно было незаконно привлечено к административной ответственности<sup>29</sup>.

Критерием приемлемости жалобы служит исчерпание средств правовой защиты в органах власти. Так, 5 ноября 2020 г. ВАС принял решение о приемлемости иска вследствие неисчерпания средств в налоговых органах<sup>30</sup>.

Срок обжалования – два месяца с момента получения письменного уведомления об окончательном решении компетентного органа.

*Второе.* Жалоба за бездействие органа власти (*Žaloba proti nečinnosti*). Этот вид жалобы (§ 79 КАС) является новым правовым институтом. Она стала средством защиты от «служебного молчания»<sup>31</sup>. Жалоба может быть подана лицом, которое потребовало от административного органа решения или выдачи документа, а тот бездействовал. При этом заявитель должен исчерпать доступные средства, предусмотренные регламентом.

Речь идет о невынесении решения по существу проблемы. Так, областной АС в Градце Кралове указал, что «нельзя требовать наложения обязательства издать какое-либо решение, но это должен быть содержательный административный акт, регулирующий материальный статус участников в административном производстве. Оно относится к компетенции административного органа... и характеризуется соответствующими реквизитами таких административных актов данного органа»<sup>32</sup>.

При удовлетворении жалобы суд обязывает орган вынести соответствующий акт или выдать документ в срок, который он установит. Как подчеркивает ВАС, нельзя обязать орган власти только продолжить производство по делу вообще<sup>33</sup>.

Срок подачи заявлений такого рода – один год со дня, когда согласно закону соответствующий орган должен был принять решение (§ 49 КАС).

*Третье.* Производство по делу об отмене мер общего характера (*opatření obecné povahy*). Данный институт введен Законом № 500/2004. Мера общего характера является административным актом с указанным предметом и определенным кругом адресатов (§ 101a, 101b, 101g и др. КАС). АС оценивают соответствие принятых мер законодательству, компетенции принявшего их органа, а также соблюдение установленной процедуры<sup>34</sup>.

Так, в 2021 г. ВАС согласился с тем, что антиковидные меры Министерства здравоохранения очень близки к закону, поскольку имеют очень широкую сферу применения и ограничивают широкий круг прав и свобод (предпринимательство, свободу передвижения и т. д.). ВАС указал, что оспариваемые меры в ВАС имеют конкретную цель – защиту от covid-19. Поэтому они «носят общий характер» и могут быть предметом разбирательства в АС<sup>35</sup>.

*Четвертое.* Большую роль АС играют в избирательном праве. (*Soudnictví ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda*). Избирательные споры по своей «основной прописке»

входят в предмет конституционного права, в то же время являются административно-правовыми<sup>36</sup>. Именно поэтому компетенция в их отношении была передана АС.

Вданной сфере применяются: Закон № 62/2003 о выборах в Европейский парламент<sup>37</sup>; Закон № 247/1995 о выборах в парламент Чешской Республики<sup>38</sup>; Закон № 130/2000 о выборах в региональные советы<sup>39</sup>; Закон № 22/2004 о местном референдуме<sup>40</sup>, Закон № 491/2001 о выборах в местные советы<sup>41</sup>, Закон № 275/2012 о выборах Президента<sup>42</sup>.

АС, в частности, правомочны рассматривать споры, связанные со списками избирателей, регистрацией списка кандидатов для участия в выборах, исключением кандидата из списка или оспариванием регистрации списка. Кроме того, к компетенции АС относятся дела о действительности бюллетеней, правильности подсчета голосов, результатов выборов и т. д.

По первой инстанции в ВАС оспариваются вопросы выборов Президента Республики, а также выборов в парламент Республики и Европарламент. ВАС по второй инстанции проверяет решения областных АС. Сроки рассмотрения «выборных дел» сокращены (20 либо 30 дней).

Так, рассмотрев спор о выборах в парламент Чехии<sup>43</sup>, ВАС подчеркнул, что «стороной в производстве по заявлению о признании выборов кандидата в депутаты недействительными является не только кандидат, избрание которого оспаривалось заявителем, но и другие кандидаты, в отношении которых суд считает, что результатом разбирательства может быть признание их избрания недействительным».

*Пятое.* Входят в компетенцию АС и вопросы политических партий (*Řízení ve věcech politických stran a politických hnutí*). Они вытекают из Закона № 424/1991 «Об объединении в политические партии и политические движения»<sup>44</sup>.

В частности, в § 94 КАС закреплён особый тип судебного разбирательства, в котором заявитель может оспорить в ВАС решение МВД Республики об отказе в регистрации политической партии или движения. В ВАС также подается ходатайство о роспуске, приостановлении или возобновлении деятельности партии или движения. Так, 6 апреля 2022 г. Избирательный сенат (*Volební senát*) ВАС приостановил деятельность политической партии «Республика»<sup>45</sup>.

*Шестое.* В 2008 г. ВАС стал дисциплинарным судом в отношении правоохранителей – вступил в силу Закон № 7/2002 «О дисциплинарном производстве в отношении судей, государственных обвинителей и судебных исполнителей»<sup>46</sup>.

В случае производства по делам судей ВАС действует в составе Председателя сената, его заместителя, судьи и трех народных заседателей (§ 4 Закона). К членам Сената применяются дополнительные требования (§ 5–7).

Дисциплинарное производство возбуждается по ходатайству определенного круга лиц, в их числе: а) Президент Республики; б) Министр юстиции; в) Председатель Верховного Суда в отношении любого судьи общей юрисдикции; г) Председатель ВАС против любого судьи АС; д) председатель областного суда в отношении любого судьи своего областного суда и судьи районного суда, находящегося на его территории.

Ходатайство о возбуждении дисциплинарного производства должно быть заявлено не позднее шести месяцев со дня, когда стало известно о проступке, но не позднее трех лет со дня его совершения (§ 9). Дело рассматривается по правилам КАС с учетом положений Закона № 7/2002.

*Седьмое.* АС решают споры о компетенции (Konflikt kompetencí mezi mocí výkonnou a soudní). По Закону № 131/2002 «Об урегулировании некоторых конфликтов компетенции»<sup>47</sup> (§ 1) споры о подведомственности, возникают между: а) судами и органами исполнительной власти; б) судами и органами исполнительной власти; в) общими судами (в гражданском судопроизводстве) и АС.

Указанные споры рассматривает Специальный сенат, состоящий из трех судей Верховного Суда Чехии и трех судей ВАС. Производство начинается с подачи ходатайства стороной по уже рассматриваемому делу либо органов власти, спорящих о своей компетенции, в Сенат. Интересно, что в процессе участвуют все вышеуказанные стороны (§ 3 Закона № 131/2002). Если решение по первоначальному спору уже было вынесено, а, по мнению Сената, орган превысил свои полномочия, Сенат отменяет указанный акт (§ 5). Решения Сената являются обязательными для всех и обжалованию не подлежат.

Так, в декабре 2009 г. ВАС рассмотрел дело по спору о компетенции между МВД и Министерством охраны окружающей среды<sup>48</sup>. ВАС указал, что «компетенция по ведению производства переходит к органу, компетентному в данном вопросе в соответствии с новым правовым регулированием», и вынес решение в пользу МВД.

*Восьмое.* В ВАС обжалуются решения областных АС. Критерии приемлемости жалобы сформулированы достаточно широко (§ 102 КАС) – «если это прямо не запрещено законом». Могут быть обжалованы как ошибки в применении материального права, так и ошибки процесса (§ 103 КАС).

При этом ВАС подчеркивает, что «основания кассационной жалобы должны быть направлены против решения областного суда по существу дела. Общая ссылка на доводы при рассмотрении дела в областном суде не соответствует требованиям законодательства, предъявляемым к кассационной жалобе. Заявитель должен указать каждое основание, на котором он основывает свою кассационную жалобу, как юридически, так и фактически. В обязанности суда не входит отслеживание утверждений, сделанных в ходе предыдущих разбирательств, или представлений от имени истца. Это нарушило бы принцип равенства сторон и в некоторой степени заменило бы работу заявителя по формулированию возражений. Однако у суда такой роли нет (см. решение Конституционного суда от 11 января 2007 г., дело № II. US 493/05, а также, например, решения ВАС от 20 декабря 2005 г., № 2 Аз 92/2005-58, от 16 февраля 2012 г., и др.)»<sup>49</sup>.

Срок подачи такого рода жалобы – две недели с момента вступления решения областного АС в силу.

Помимо прочего, ВАС является контролером персональных данных по смыслу Закона № 110/2019 «О защите персональных данных»<sup>50</sup>, а также Регламента ЕС 2016/679. В этой сфере ВАС имеет широкие полномочия по сбору, обработке и хранению данных как относительно судей и сотрудников, так и заявителей и иных лиц, участвующих в процессе. С персональными данными, обрабатываемыми ВАС, могут знакомиться только судьи и работники ВАС, имеющие право по должности. ВАС может сделать обработанные данные доступными для государственных органов, властей, учреждений и других лиц, если это требуется по закону.

Чешское административное судопроизводство достаточно успешно и активно используется гражданами и юридическими лицами для защиты своих прав. Так, ВАС критически оценил чрезвычайные меры исполнительной власти в 2021 г. «Опьяненный идеей (часто преувеличенной) о том, что Covid-19 может нанести ущерб здоровью населения Чехии, власть приняла меры, выходящие за рамки правового поля»<sup>51</sup>. ВАС был вынужден исправить это несоответствие и отменил незаконные нормы в ряде решений властей. Недавно, например, были вынесены решения ВАС по делу № 8 Ао 29/2021, по иску ассоциации собственников помещений, и по делу № 8 Ао 30/2021, по иску операторов кинотеатров в пользу заявителей.

В год ВАС рассматривает около 3000–3500 дел<sup>52</sup>, в связи с чем председатель ВАС в последнее

время стал жаловаться «на перегрузку». Об этом, в частности, шла речь 20 апреля 2022 г. на встрече судей ВАС с членами Конституционно-правового комитета чешского парламента<sup>53</sup>. Устали, бедолаги. Эх, не работали они в наших судах.

<sup>1</sup> См. подробнее: URL: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/historie-a-budova-soudu>

<sup>2</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

<sup>3</sup> Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o prohlášení Listiny základních práv a svobod za součást ústavního pořádku České republiky. URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>

<sup>4</sup> См.: *Sládeček V.; Tomoszková V.* a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2010. 257 s.

<sup>5</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001 ve věci návrhů na zrušení některých ustanovení části páté «Správní soudnictví» zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, popřípadě celé této části občanského soudního řádu. URL: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=276&r=2001>

<sup>6</sup> См.: *Kříž J.* Řízení administrativních a správních procesů. Praha : Česká zemědělská univerzita v Praze, 2012. 148 s.

<sup>7</sup> См. подробнее: *Kindl J., Kupčík J., Mikeš S.* a Svoboda P. Soutěžní právo. 3. vyd. Praha : Nakladatelství C.H. Beck, 2021. 975 s.

<sup>8</sup> См. подробнее: *Kühn Z.; Kocourek T.* a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2019. 1073 s.

<sup>9</sup> Zákon soudní řád správní № 150/2002 Coll. URL: [www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150)

<sup>10</sup> Zákon č. 151/2002 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-151>

<sup>11</sup> Zákon č. 500/2004 Sb. Zákon správní řád. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>

<sup>12</sup> 4296/2022. Mezinárodní ochrana: žadatel o mezinárodní ochranu pocházející z Polska. URL: <https://sbirka.nssoud.cz/cz/mezinarodni-ochrana-zadatel-o-mezinarodni-ochranu-pochazejici-z-polska.p4302.html>

<sup>13</sup> Nejvyšší správní soud. URL: [www.nssoud.cz/-p-Legal-Documents-p-/art/50?menu=181](http://www.nssoud.cz/-p-Legal-Documents-p-/art/50?menu=181)

<sup>14</sup> URL: <https://justice.cz/soudy>

<sup>15</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-6>

<sup>16</sup> URL: <https://www.nssoud.cz/o-soudu/soudci/soucasni-soudci>

<sup>17</sup> Sbirka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. URL: <https://sbirka.nssoud.cz>

<sup>18</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2017, čj. 48 A 68/2016-84. URL: <https://sbirka.nssoud.cz/cz/obecni-police-vyzva-k-prokazani-totoznosti.p3650.html>

<sup>19</sup> Úplné znění Organizačního řádu Nejvyššího správního soudu, jak vyplývá ze změn provedených směrnicí č. 6/2004, č. 7/2004, č. 4/2005, č. 4/2007, č. 1/2009, č. 5/2011, č. 10/2011, č. 2/2014, č. 7/2016 a č. 6/2021. URL: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni\\_rad\\_uplne\\_zneni\\_2021.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/organizacni_rad_uplne_zneni_2021.pdf)

<sup>20</sup> URL: [https://www.nssoud.cz/fileadmin/user\\_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/struktura\\_soudu.pdf](https://www.nssoud.cz/fileadmin/user_upload/dokumenty/organizacni-dokumenty/struktura_soudu.pdf)

<sup>21</sup> См.: *Pšenička S.* Příslušnost správního orgánu a její změna v přestupkovém řízení // Správní parvo. 2022. № 2. S. 26.

<sup>22</sup> Nejvyšší správní soud. 4004/2020. Vojáci z povolání: výpočet příjmu po služebním úrazu. URL: <https://sbirka.nssoud.cz/cz/vojaci-z-povolani-vypocet-prijmu-po-sluzebnim-urazu.p3988.html>

<sup>23</sup> Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-416>

<sup>24</sup> См.: *Hendrych Dušan,* a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha : C. H. Beck, 2016. 570 s.

<sup>25</sup> Nejvyšší správní soud. 2041/2010. Správní řízení: podání v elektronické formě. URL: <https://sbirka.nssoud.cz/cz/spravni-rizeni-podani-v-elektronicke-forme.p1965.html>

<sup>26</sup> Nejvyšší správní soud. 3952/2020. Daňové řízení: vady exekučního titulu; zastavení exekuce. URL: <https://sbirka.nssoud.cz/cz/danove-rizeni-vady-exekucniho-titulu-zastaveni-exekuce.p3943.html>

<sup>27</sup> Nejvyšší správní soud. 4133/2021. Přestupky: adhezni řízení; zánik odpovědnosti za přestupek. URL: <https://sbirka.nssoud.cz/cz/prestupky-adhezni-rizeni-zanik-odpovednosti-za-prestupek.p4118.html>

<sup>28</sup> URL: <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/informace-o-rizeni>

<sup>29</sup> См.: Soudní řád správní: komentář. Praha : Leges, 2014. 545 s.

<sup>30</sup> Nejvyšší správní soud. 4123/2021. Daňové řízení: ochrana před nečinností; (ne)vyčerpání prostředků k nápravě v daňovém řízení. URL: <https://sbirka.nssoud.cz/cz/danove-rizeni-ochrana-pred-necinnosti-ne-vycerpani-prostredku-k-naprave-v-danovem-rizeni.p4126.html>

<sup>31</sup> *Vedral J.* Správní řád. Komentář. 1. Vydání. Praha : Ivana Exnerová – Bova Polygon, 2006. S. 89 ; *Frumarová K.* Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. S. 354. URL: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-6-11w-frumarova-pdf.aspx>

<sup>32</sup> Rozsudek Krajského soudu v H radci Králové ze dne 26. 8. 2004, čj. 52 Ca 28/2004-67, publikován pod č. 362/2004 Sb. NSS, seš. 11.

<sup>33</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, čj. Ans 4/2004-116, přístupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>34</sup> См.: *Hejč D.; Bahýlová L.* Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Praha : C. H. Beck, 2017. 252 s.

<sup>35</sup> См.: *Crnčević F.* K právní povaze protiepidemických opatření. Právní předpisy, nebo opatření obecné povahy? // Právo. 2021.04.01.

<sup>36</sup> См.: *Václav Pavlíček a kolektiv: Ústavní právo a státovéda*, II. díl: Ústavní právo České republiky. Praha : Nakladatelství Leges s. r. o., 2011.

<sup>37</sup> Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-62>

<sup>38</sup> Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-247>

<sup>39</sup> Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-130>

<sup>40</sup> Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-22>

<sup>41</sup> Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>

<sup>42</sup> Zákon č. 275/2012 Sb., o volbách prezidenta republiky a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-275>

<sup>43</sup> Nejvyšší správní soud. 3682/2018. Volby : neplatnost volby kandidáta, aktivní legitimace k podání návrhu. URL: <https://sbirka.nssoud.cz/cz/volby-neplatnost-volby-kandidata-aktivni-legitimace-k-podani-navrhu.p3664.html>

<sup>44</sup> Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-424>

<sup>45</sup> URL: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/volebni-senat-pozastavil-cinnost-politicke-strane-republika>

<sup>46</sup> Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-7>

<sup>47</sup> Zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-131>

<sup>48</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2009, čj. Komp 6/2009-35. URL: <https://www.aspi.cz/products/lawText/4/160570/1/2/rozsudek-sjs-c-komp-6-2009-35-kompetencni-spory-prislusnost-k-rozhodnuti-o-stiznosti-na-postup-pri-vyrizovani-zadosti-o-informace-spravni-rizeni-okolnosti-rozhodne-pro-urceni-prislusnosti>

<sup>49</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2021. Úřad pro ochranu osobních údajů. 7 As 146/2021-26. URL: [https://www.uoou.cz/assets/File.ashx?id\\_org=200144&id\\_dokumenty=53418](https://www.uoou.cz/assets/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=53418)

<sup>50</sup> Zákon č. 110/2019 Sb., Zákon o zpracování osobních údajů. URL: [https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2019-110/zneni-20190424#p67\\_p67-1-1](https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2019-110/zneni-20190424#p67_p67-1-1)

<sup>51</sup> Aktuální rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ČR regulující dopady pandemie COVID-19 v oblasti podnikání a občanského života aneb zrušení „povinného“ očkování. URL: <https://www.epravo.cz/top/clanky/aktualni-rozhodnuti-nejvyssiho-spravniho-soudu-ve-veci-mimoradneho-opatreni-ministerstva-zdravotnictvi-cr-regulujici-dopady-pandemie-covid-19-v-oblasti-podnikani-a-obcanskeho-zivota-aneb-zruseni-povinného-ockovani-114250.html>

<sup>52</sup> URL: <https://www.nssoud.cz/rozhodovaci-cinnost/statistiky/rok-2021>

<sup>53</sup> Jak pomoci přetíženému Nejvyššímu správnímu soudu? URL: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/jak-pomoci-pretizenemu-nejvyssimu-spravnimu-soudu-to-bylo-hlavni-tema-setkani-soudcu-nss-se-cleny-ustavne-pravniho-vyboru-senatu-cr>

*Воронежский государственный университет*  
*Бирюков П. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и евразийского права*  
*e-mail: birukovpn@yandex.ru*

*Voronezh State University*  
*Biriukov P. N., Doctor of Legal Science, Professor, Head of the Department of International and Eurasian Law*  
*e-mail: birukovpn@yandex.ru*

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ

УДК 342.9

В. А. Юсупов

*Институт права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ*

## СОЦИАЛЬНАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ЦЕННОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

*В статье рассматриваются философский и правовой аспекты социальной и управленческой ценности административного права. Административное право обеспечивает возможность участия граждан в государственном управлении. Оно позволяет обеспечить эффективность государственного управления. С помощью норм этой отрасли права обеспечивается проведение административных реформ в России. В современный период происходит постепенная эволюция административного права, нормы которого эволюционируют от описательных в сторону цифровых норм.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а:* административное право, социальная ценность административного права, управленческая ценность административного права, административное право и научно-технический прогресс.

## SOCIAL AND MANAGERIAL VALUE OF ADMINISTRATIVE LAW

*The article examines the philosophical and legal aspects of the social and managerial value of administrative law. Administrative law ensures the possibility of citizens' participation in public administration. It makes it possible to ensure the effectiveness of public administration. With the help of the norms of this branch of law, administrative reforms are ensured in Russia. In the modern period, there is a gradual evolution of administrative law, the norms of which evolve from descriptive to digital norms.*

*К e y w o r d s:* administrative law, social value of administrative law, administrative value of administrative law, administrative law and scientific and technological progress.

Российское административное право как общественное и юридическое явление находится в орбите ценностных отношений. Его ценность состоит прежде всего в том, что оно создает возможность для благоприятного развития общества и государства, национальной экономики, способствует разрешению возникающих социальных проблем, сохранению и развитию культурных ценностей, обеспечению безопасности, реализации прав и свобод человека и гражданина.

В литературе выделяются три основные формы бытия ценностей:

- 1) общественные целевые ценности и идеалы;
- 2) предметно-воплощенные ценности;
- 3) личностные (или экзистенциальные)<sup>1</sup>.

Общественные целевые ценности административного права формируются обществен-

ным и правовым сознанием. Общественное и правовое сознание вырабатывает определенные интегративные требования, которые в конечном счете формируют административное право как социальное право. Г. Д. Гурвич определял социальное право как право «всеединства, объективно интегрирующее всякую действительную активную тотальность, которая воплощает вневременную позитивную ценность»<sup>2</sup>. По его мнению, эта «вневременная позитивная ценность» характеризуется рядом признаков.

Г. Д. Гурвич называет «...семь существенных признаков социального права»: 1) общая функция социального права – объективная интеграция некоей тотальности посредством устройства единства общения его членов; 2) основа его принудительной силы: социальное право непосредственно порождается той самой тотальностью, которую оно интегрирует; 3) объект: регламентация внутренней жизни данной тотальности; 4) вну-

тренинная структура соответствующего правоотношения: непосредственное участие в правоотношении не разобранной на элементы тотальности; 5) внешнее проявление: «социальная власть», как правило, не связанная с безусловным принуждением; 6) осуществление примата неорганизованного права по отношению к организованному, делающее недопустимыми любые иные формы выражения, кроме основанных на равноправном сотрудничестве ассоциаций; 7) субъект, к которому обращено организованное социальное право: сложная коллективная личность<sup>3</sup>.

Общественное и правовое сознание оценивает административное право как социальное право лишь тогда, когда оно соответствует вышеназванным «существенным» признакам. Лишь тогда оно видит в нем «вневременную позитивную ценность». Время, исторические обстоятельства могут менять характеристики и оценки административного права. Так, в период фашистской диктатуры, советской сталинской диктатуры административное право теряло свои общественно полезные свойства, служило достижению антигуманистических целей, но при этом его «вневременная позитивная ценность» всегда оставалась непоколебимой, выступала и выступает неким идеалом административного права.

Идеал административного права в той или иной мере закрепляется в нормах административного права, актах их применения и конкретных административно-правовых отношениях. Именно здесь формируются предметно-воплощенные ценности. Опредечение идеала административного права порождает целую систему иерархически построенных ценностных отношений. Если орган государства принимает норму административного права и оценивает ее как инструмент осуществления благих целей, то правоприменители, пользователи права, исполнители могут на своем уровне не только не разделять положительную оценку этой нормы, но и отрицательно воспринимать последнюю. Таким образом, иерархическая система ценностных отношений на уровне предметного воплощения идеи административного права может быть неоднородной и даже внутренне противоречивой.

Личностные экзистенциальные оценки административного права весьма разнообразны. Они находятся под воздействием объема знаний о праве и общественных потребностях, уровня образования оценивающего субъекта, его правосознания, воздействия на него ценностных ориентаций той социальной микрогруппы, к которой он относится (семья, трудовой коллектив, друзья и т. п.).

Личность и административное право в процессе их взаимодействия порождают целую гамму ценностных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в процессе изменения потребностей, взглядов, исторических условий. Когда мы говорим о ценностях административного права с точки зрения его влияния на личность, то мы должны иметь в виду не только формулу «административное право существует для обеспечения свободы и охраны от посягательств на личность», но и учитывать сущность и самовыражение самой личности. Н. Н. Алексеев, рассуждая о соотношении идеи права и личности как единстве обладающих смыслом актов, писал: «По существу своему личность, как начало объединения всех возможных актов, может быть носителем и положительных и отрицательных ценностей – и добра и зла – так же, как и различных ценностных модальностей, чувственных и духовных, нравственных и эстетических. Отсюда видно, с какой осторожностью мы должны отнестись к известному утверждению, что личность сама по себе есть ценность и даже высшая из ценностей»<sup>4</sup>. Действительно, может ли в нормах административного права, актах его применения рассматриваться как высшая ценность лицо, постоянно нарушающее нормы административного права, акты их применения, субъективные административные права других участников административных правоотношений? Отсюда, для административного права личность становится ценностью лишь в том случае, если действия этой личности соответствуют идеалу административного права и ее ценность как бы соприкасается с вневременной позитивной ценностью самого административного права.

Ценность административного права для отдельного субъекта общественных отношений, не являющегося участником административных правоотношений, носит отвлеченный характер, часто эмоционально окрашена. Для субъектов же административных правоотношений оценочный характер административного права становится ярко выраженным и приобретает определенную направленность. Можно выделить три вида ценностной направленности субъектов административно-правовых отношений. Первая из них – разрешение возникших противоречий в обществе, государстве, работе органов государственного управления или между участниками конкретных административных правоотношений. Второй вид ценностной направленности – устранение препятствий для осуществления субъективных административных прав. Наконец, третий вид –

создание новых возможностей саморазвития субъекта административных правоотношений. Эти три вида ценностных направленностей субъектов административно-правовых отношений имеют некую общую, сущностную ценность: свободу и справедливость.

Ценностные направленности субъектов общественных и, в частности, административно-правовых отношений применительно к административному праву всегда связаны с правосознанием. Поэтому, когда мы говорим о свободе и справедливости, мы имеем в виду, что административное право, как социальная и индивидуальная ценность, может обеспечить справедливость и свободу посредством своего дисциплинирующего свойства. Б. А. Кистяковский в своем главном труде «Социальные науки и право» обосновал неразрывную связь справедливости и свободы, с одной стороны, и дисциплинирующей роли права – с другой. Он писал: «Главное и самое существенное содержание права составляют справедливость и свобода. Правда, справедливость и свобода составляют содержание права в их внешних, относительных, обусловленных общественной средой формах. Но внутренняя, более безотносительная, духовная свобода возможна только при существовании свободы внешней; последняя есть самая лучшая школа для первой. Еще более важную роль играют внешние формы для справедливости, так как только благодаря им справедливость превращается из душевного настроения в жизненное дело. Таким образом, и всё то ценное, что составляет содержание права, приобретает свое значение в силу основного формального свойства права, выражающегося в его дисциплинирующем воздействии»<sup>5</sup>.

Социальная ценность административного права и различное ценностное отношение к нему субъектов общественных отношений – явления подвижные. На них оказывает влияние не только эмоционально-нравственное состояние субъекта, но и его административное правосознание.

Права и свободы человека и гражданина – явление многоплановое, связанное с самой природой человека как биологического, социального и духовного феномена. В последние годы теория прав и свобод человека весьма активно разрабатывается юристами. Как подчеркивал Ф. М. Рудинский: «С точки зрения юридического содержания право человека – мера возможного поведения, гарантированного юридическими нормами, а также нравственными, политическими, религиозными правилами и принципами»<sup>6</sup>. Некоторые авторы выделяют основные признаки

прав человека. Например, Б. Л. Назаров к ним относит следующее:

- 1) это определенные равные социальные возможности;
- 2) они признаются и охраняются обществом, государством, международным сообществом;
- 3) они направлены на удовлетворение естественных и социальных потребностей людей и соответствующих притязаний;
- 4) гарантии прав обеспечивают достойное и справедливое, свободное и ответственное развитие личности, ее участие в многообразных отношениях<sup>7</sup>.

Административное право обеспечивает право граждан на участие в государственном управлении. В России сложились следующие формы участия населения в осуществлении функций государственного управления: а) участие общественных организаций в принятии управленческих решений; б) участие группы граждан в реализации функций государственного управления (например, добровольные народные дружины помогают органам внутренних дел в охране общественного порядка); в) участие в осуществлении функций управления отдельных граждан на добровольной основе. Ценность норм административного права, регламентирующих участие общественности в государственном управлении, состоит не только в повышении эффективности работы органов государственного управления, но и в повышении административного правосознания самих граждан.

Разрешительная система представляет собой «...совокупность нормативных установлений, посредством которых регулируется комплекс общественных отношений, возникающих в связи с выдачей разрешений для совершения определенной деятельности и последующим государственным контролем за соблюдением правил и условий осуществления разрешительной деятельности»<sup>8</sup>.

Социальная ценность норм административного права, регулирующих разрешительную систему, состоит в обеспечении права человека и гражданина на пользование экологически чистой и безопасной продукцией, продукцией надлежащего качества. Разрешительная система позволяет реализовать право граждан на проведение собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования. Эти нормы обеспечивают общественный порядок и безопасность неопределенного круга лиц.

Административный надзор осуществляется широким кругом субъектов административного права в целях обеспечения безопасности



дорожного движения, пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической безопасности и т. п. Его социальная ценность состоит в создании условий для нормальной жизнедеятельности общества. Он способствует реализации важнейшего конституционного права человека и гражданина – права на жизнь, работу, здоровый образ жизни и т. п.

Административные режимы также способствуют осуществлению прав и свобод человека и гражданина. Например, режим противодействия терроризму обеспечивает также право на жизнь, на безопасный труд и т. д.

Нормы административного права регулируют и механизм административного принуждения. Административное принуждение, как подчеркивается в юридической литературе, – это особый вид государственного принуждения, который «... имеет своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления»<sup>9</sup>. По своему содержанию оно заключается во внешнем государственно-правовом, психологическом и физическом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений (лишений) личного организационного и имущественного характера, т. е. тех или иных неблагоприятных последствий<sup>10</sup>. Ценность норм административного права, обеспечивающих механизм административного принуждения, состоит в создании условия беспрепятственного осуществления конституционных прав и свобод законопослушных лиц.

Административное право является одним из основных средств, с помощью которых государство совершенствует механизм государственного управления в целях обеспечения более высокого уровня осуществления своих функций. Эффективность государственного управления можно рассматривать как соотношение между результатом и поставленными в актах государственного управления целями.

Эффективность государственного управления достигается посредством формирования оптимальной структуры органов государственного управления, правильного соотношения централизации и децентрализации функций управления, оптимизации функций управления, наиболее правильного использования методов и форм управления, достаточно четкого правового закрепления функций и компетенции органов управления.

Оптимизация системы органов государственного управления предполагает создание наиболее простой ее структуры, тем не менее, способной быстро и эффективно осуществлять

поставленные задачи. В России постоянно ведется поиск оптимальной структуры органов государственного управления в ходе государственных административных реформ.

Нормы административного права обеспечивают также совершенствование внутренней структуры органов государственного управления. В них учитываются факторы, предопределяющие структуру, численность того или иного органа. В. Г. Вишняков выделял наиболее важные по их влиянию на структуру органов управления факторы: внешние и внутренние. К внешним он относил политические, экономические и социальные. К внутренним – кадры, наличие материальных возможностей, количество и состав структурных подразделений, стиль руководства, степень участия служащих в принятии решений, содержание функций органа управления<sup>11</sup>.

На основе норм административного права регулируются процессы централизации и децентрализации управления. В связи с формированием в России демократического правового государства постепенно происходит процесс децентрализации государственного управления наряду с централизацией некоторых функций на федеральном уровне. При этом административное право закрепляет принцип децентрализации, под которым понимается основная идея «формирования и функционирования системы управления на основе реализации государственно-управленческих функций систематизированным комплексом разноуровневых управляющих субъектов самостоятельно и под свою ответственность»<sup>12</sup>.

Административное право обеспечивает эффективность государственного управления путем оптимизации функций государственного управления. В ходе административной реформы в России были выделены следующие типы функций: а) регулятивные; б) контроля и надзора; в) управления государственным имуществом; г) оказания государственных услуг. Это повлекло за собой выделение четырех типов федеральных органов государственного управления: федеральные министерства, федеральные агентства, федеральные службы, федеральные надзорные органы. К федеральным министерствам были отнесены органы, выполняющие функции выработки государственной политики и координирующие деятельность агентств, служб и органов надзора, действующие в соответствующей сфере. Федеральные агентства были призваны оказывать государственные услуги как за счет бюджетных средств, так и на платной основе. Федеральные службы – это органы, оказывающие услуги, связанные с реализацией властных полномочий

государства, и финансируемые исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения. Что касается органов надзора, то они должны осуществлять контрольные функции государства по отношению к хозяйствующим субъектам и населению<sup>13</sup>.

Социальная и управленческая ценность административного права состоит в регулировании и правильном использовании методов государственного управления. Под методом государственного управления обычно понимается совокупность конкретных последовательных операций управляющих субъектов (органов государственного управления и служащих органов государственного управления), целью которых является определенного вида воздействие на управляемых субъектов, с тем чтобы достичь намеченных результатов в процессе осуществления функций государственного управления. Наиболее общими методами выступают убеждение и принуждение.

Убеждение предполагает воздействие на сознание и поведение людей, целью которого является формирование у них осознания внутренней потребности в соблюдении административно-правовых предписаний, выполнении поставленных задач, обеспечении дисциплины в процессе повседневной, управленческой и трудовой деятельности. Убеждение осуществляется в различных формах. Органы государственного управления и должностные лица проводят разъяснение принятых решений, обмен опытом работы, семинары, инструктажи и т. п. Одной из важнейших форм убеждения является использование системы государственного поощрения служащих аппарата государственного управления (государственные награды, повышение в должности, присвоение чинов и званий).

Метод принуждения в государственном управлении с помощью норм административного права или актов их применения используется в двух аспектах: во взаимоотношениях между органами государственного управления и гражданами и применительно к работе органов государственного управления. В юридической литературе отмечается, что метод принуждения в государственном управлении применяется в следующих формах:

а) установление в актах органов государственного управления запретов и санкций за их нарушение;

б) принудительное изъятие материальных и финансовых средств в случаях, предусмотренных административным законодательством;

в) отмена незаконных актов государственного управления;

г) применение материальных санкций за нарушение государственной дисциплины, нанесение материального ущерба государственным организациям;

д) применение мер дисциплинарной, административной, а в иных случаях – уголовной ответственности к государственным служащим<sup>14</sup>.

Административное право позволяет четко определить компетенцию органа государственного управления и очертить круг его функций и полномочий. Компетенция, как подчеркивал Б. М. Лазарев, выражает процесс разделения труда между органами государственного управления, обеспечивает известное обособление элементов системы, определяет рамки деятельности органов, за пределы которой отдельный орган не может выйти, не может вторгнуться в сферу деятельности другого органа, если иное не предусмотрено правовыми актами<sup>15</sup>. В компетенции закрепляются функции органов государственного управления, под которыми понимаются потенциальные целенаправленные возможности и обязанность действовать определенным образом в целях достижения предусмотренных результатов. В процессе государственного управления отдельные функции утрачивают актуальность, возникает потребность закрепления в компетенции органа государственного управления новых функций. Здесь административное право выполняет регулиющую роль. С помощью его норм устаревшие функции исключаются из компетенции органа государственного управления и вводятся другие функции, объективно необходимые в данной управленческой ситуации.

Оказывая влияние на механизм государственного управления, административное право само становится фактором социального и государственного управления. Специалистами в области науки административного права выделены основные блоки вопросов, которые регулируются нормами административного права. К ним отнесены:

– формирование и обеспечение действия механизмов реализации конституционного статуса граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, а также общественных объединений разных типов;

– конкретизация норм актов высшей юридической силы, регулирующих вопросы в различных сферах и областях государственной и общественной жизни;

– определение (установление) типовых правил поведения в сфере государственного управления;

– разработка, утверждение и проведение в жизнь различного рода государственных про-

грамм развития наиболее актуальных направлений деятельности в сферах социально-экономического, культурно-образовательного, медицинского, информационного и иного характера;

– установление организационно-правового статуса органов государственного управления, подведомственных Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации;

– формирование условий взаимодействия и координации деятельности различных участников управленческих отношений;

– установление необходимых запретов, ограничений, возложение специальных обязанностей или предоставление специальных прав в сфере государственного управления;

– определение порядка, условий, требований совершения соответствующих действий исполнительно-распорядительного характера, установление процедур управленческой деятельности<sup>16</sup>.

Административное право является непосредственным фактором проведения всех государственных реформ в любой стране и в любое историческое время. Россия на протяжении всей своей истории прошла через разные по содержанию и масштабам реформы. Как отметил А. В. Кирин: «К государственным реформам прежде всего относят *административные реформы*, а именно преобразования и перманентные попытки совершенствования в целом организации и функционирования системы государственного управления (исполнительной власти)»<sup>17</sup>.

Как известно, воздействие норм административного права, а также актов их применения на общественные процессы не одинаково. Оно зависит от многих факторов: задач реформ, методов их осуществления, особенностей складывающихся административно-правовых отношений.

Прежде чем исследовать вопрос о механизме административно-правового регулирования государственных реформ, следовало бы остановиться на самом понятии «государственная реформа». В русском языке слово «реформа» означает преобразование, изменение чего-либо. Следовательно, понятие «государственная реформа» будет пониматься как изменение, преобразование государственного устройства в целом либо преобразование, изменение отдельных структур в государственном аппарате.

Административное право – это право государственного управления. Следовательно, сфера его влияния на преобразования в той или иной стране ограничивается регулированием государственно-управленческих отношений. Вопрос о границах сферы государственного управления

неоднократно поднимался в юридической литературе. В 60-е гг. XX в. шла большая дискуссия по этому вопросу, главным образом между московской школой административистов во главе с доктором юридических наук профессором Ю. М. Козловым и ленинградской школой административистов, которую представлял доктор юридических наук профессор Г. И. Петров. В трудах Ю. М. Козлова утверждалось, что предметом административного права являются отношения, возникающие в сфере деятельности исполнительно-распорядительных органов (правительства, отраслевых, функциональных и территориальных органов управления). Г. И. Петров и его ученики считали, что государственное управление осуществляется всеми органами государства: и судами, и органами прокуратуры, и органами исполнительно-распорядительными.

После многочисленных споров все утвердилось во мнении, что нельзя слишком широко понимать государственное управление. Восторжествовал взгляд на сферу государственного управления, а следовательно, и на предмет административного права как на исполнительно-распорядительную деятельность обособленной группы органов в механизме государственной власти. Наиболее четко эта позиция была сформулирована Н. А. Волковым. Он охарактеризовал государственное управление как организующую деятельность исполнительных и распорядительных органов государственной власти – органов государственного управления – по практическому осуществлению при непрременном и широком участии общественности, на основе и во исполнение законов, функций государства<sup>18</sup>. В настоящее время эта позиция признается большинством ученых и является работающей теорией.

Все процессы, которые проходят в сфере государственного управления, регулируются нормами административного права и актами их применения. Следовательно, государственные реформы, проведение которых осуществляется в значительной мере под организационным воздействием исполнительно-распорядительных органов, находятся под непосредственным влиянием норм административного права. Исследование этого влияния важно для понимания того, как с помощью административно-правового регулирования происходят большие изменения в государственном механизме. Но еще более важна такая работа для обеспечения эффективности тех преобразований, которые реформаторы намечают осуществить.

Необходимость государственных реформ возникает как из диалектики социально-экономиче-

ского развития общества, так и из потребностей усовершенствования самостоятельного государственного аппарата. С точки зрения понимания государственных преобразований политические силы формулируют прогностические идеи. А для органов государственного управления появляется объективная необходимость создать прогнозы своих действий в условиях объективно необходимых преобразований государственного механизма, изменения целей, задач, структуры и методов работы.

Примером объективных предпосылок проведения государственных реформ в России могут быть реформы Александра II, в частности крестьянская реформа, непосредственно связанные с изменением механизма административно-правового регулирования большого числа общественных отношений.

Прогнозирование этих реформ носило характер предположений и, конечно, не было связано с глубокими научными исследованиями. Тем не менее известные законодательные акты о реформе (общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, положение о губернских по крестьянским делам учреждениях и др.), которые Александр II подписал в годовщину своего вступления на престол, носили характер прогноза и конкретного плана государственных преобразований<sup>19</sup>.

На современном этапе развития Российского государства в связи с новыми социально-экономическими условиями потребовалось существенное изменение механизма государственного управления, включая не только структуру исполнительно-распорядительных органов, но и характер осуществляемых ими функций. Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. создало юридическую основу для всестороннего изучения возможностей реформирования управленческого механизма. Административная реформа, в которой нуждалась страна, в трудах ученых прогнозировалась как создание новой гармоничной системы органов управления и их четко разработанных функций. Авторы большой монографии, посвященной 80-летию Института государства и права Российской академии наук, например, писали: «Структура без баланса компетенции ее составляющих и всего правового поля по вертикали, горизонтали системы в целом, без обоснования блока отраслей экономики, отраслей социальной сферы и представительства их интересов в государственной власти, работать не сможет»<sup>20</sup>.

Однако никаких комплексных прогнозных административных актов создано не было, толь-

ко был принят ряд разрозненных документов, с которых и началось реформирование системы органов государственного управления. Не последовало и конкретного плана этих больших преобразований. Можно даже сказать, что утверждение 15 августа 2001 г. концепции реформирования системы государственной службы в России и программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации», осуществление которой было намечено на 2003–2005 гг., а потом продлено еще на два года, и было началом административной реформы. Однако сам юридически закрепленный термин «административная реформа» появился лишь в 1998 г. в Концепции административной реформы, представленной Председателю Правительства Российской Федерации С. В. Кириенко. Эта концепция носила расплывчатый характер, без конкретных задач, сроков их выполнения и финансового обеспечения. Как отмечал В. Г. Вишняков, административную реформу ее авторы понимали как «цепь последовательных поэтапных шагов, позволяющих внедрить новые принципы, методы, структуры без нарушения управляемости. Подчеркивалось, что в решающей степени повышение эффективности управления зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса. Недостатком концепции был ее отрыв от стратегических целей развития общества, формализованный подход к решению сложных политических и экономических проблем»<sup>21</sup>.

То обстоятельство, что к началу глобальных преобразований в системе государственного управления не были разработаны и приняты административно-правовые акты, в которых бы четко регламентировались цели, задачи, сроки, финансовое и организационное обеспечение, ответственные за проведение тех или иных действий, привело к долгой, вплоть до 2013 г., работе в этом направлении, которая, кажется, не закончена и сегодня.

Одним из важнейших направлений административно-правового обеспечения реформ является создание специальных органов с обособленной компетенцией и задачами прогнозирования, планирования и контроля за реформированием тех или иных блоков общественных отношений. По нашему убеждению, таким органом мог бы стать образованный для этой цели Государственный комитет по совершенствованию государственного управления.

Эффективность проведения государственных реформ зависит также от проведения экспериментов, которые бы позволяли предварительно

получить информацию о том, какой результат получится от предлагаемой реформы. Эксперимент – это творческая деятельность, которая предполагает участие не только работников аппарата управления, но и ученых, в том числе специалистов в области науки административного права.

Надо сказать, что в истории нашего государства имели место эксперименты и создавались нормы административного права, которые регламентировали эту деятельность. Так, в 1927 г. был проведен эксперимент по реорганизации народных комиссариатов: почт, телеграфов и путей сообщения. Он проводился совместно с учеными существовавшего тогда Института техники управления. Этот эксперимент положил начало реорганизации и других органов отраслевого управления. В 1929 г. ЦИК и СНК СССР приняли очень интересное, с нашей точки зрения, постановление «Об опытно-показательных округах». В этом акте административного права, в частности, говорилось: «Признать целесообразным проведение в виде опыта в пяти округах реорганизации окружно-районной системы управления путем передачи значительной части оперативных функций, выполняемых окружным аппаратом, районным исполнительным комитетам, а выполняемых районным аппаратом – сельским Советам»<sup>22</sup>. На основании этого постановления были проведены эксперименты в Челябинском, Курском, Армавирском округах (в пределах территории РСФСР), в двух округах Украины и одном округе Белоруссии. Эксперимент предусматривал ликвидацию таких отделов окружных исполкомов местных Советов депутатов трудящихся, как отделы местного хозяйства, промышленности (советы народного хозяйства), земельные, финансов, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, труда, статистические, административные и организационные. Изменение структуры аппарата управления привело к созданию более компактных органов при президиуме окружных исполкомов, таких как отдел инспекции, плановое бюро, статистическое бюро, единая бухгалтерия, общая канцелярия. Это, в свою очередь, привело к сокращению штатов и повышению роли местных Советов в работе с населением.

В советское время проводились и другие эксперименты. Так, в поисках более эффективной системы отраслевого управления в 1970 г. был начат эксперимент организации управления химической, нефтяной и угольной промышленностью<sup>23</sup>. В течение трех лет шло апробирование новой 2–3-звенной системы управления этими

отраслями. Эксперимент показал, что предложенная система более гибкая, более дешева, действует более оперативно при принятии и исполнении решений. Его итоги обсуждались в печати и со специалистами. И только когда пришли к убеждению в правильности предполагаемых изменений, ЦК КПСС и Совет министров СССР 2 марта 1973 г. принял постановление «О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью»<sup>24</sup>, положившее начало ликвидации многоступенчатости в управлении отраслями промышленности.

Заметим, что после 1993 г. в новой России проведено большое количество реформ: судебная, административная, местного самоуправления и т. д., – но ни одной из них не предшествовали прогнозные и экспериментальные проверки, ни одна из них не проводилась с участием широкого круга населения и специалистов. Неслучайно поэтому скоропалительное реформирование по инициативе высшего руководства страны тех или иных сфер общественного и государственного механизма, игнорирование подготовки эффективного нормативного административно-правового регулирования таких преобразований приводит к незавершенности, неясности дальнейших действий или отрицательному результату.

Административно-правовое регулирование реформ предполагает издание акта, который отражал бы все основные положения управленческого решения, дающего толчок для соответствующих преобразований, т. е. определял цели, задачи, сроки, организационные и финансовые возможности, вопросы контроля и ответственности должностных лиц.

Таким актом, содержащим нормы административного права, несомненно, должен быть либо закон, либо постановление Правительства Российской Федерации. Важными в механизме административно-правового регулирования реформенных отношений могут стать поднормативные акты. Среди них следует выделить разного рода методические указания, рекомендации и т. п.

Анализируя роль административного права в проведении государственных реформ в России, мы можем сказать, что оно охватывает практически все аспекты социально-экономических преобразований. Однако и в прежние времена, и в советский период развития нашего государства, и в новой России потенциал этой отрасли использовался недостаточно эффективно. Что прежде всего обращает на себя внимание: нормативные правовые акты, регулирующие те или иные ре-

формы, касались только содержания намечаемых преобразований; а вот административно-правового акта, который бы регламентировал весь процесс проведения государственных реформ, мы никогда не имели. Не поэтому ли намечаемые преобразования часто тянулись десятилетиями (как сегодняшняя административная реформа, о которой не известно, закончилась ли она) и о них попросту забывали?

Думается, что ученым-административистам следует поработать над этой проблемой. По нашему убеждению, на уровне закона следует разработать нормативный правовой акт с условным названием «О проведении государственных реформ в Российской Федерации».

В этом акте можно было бы закрепить следующие положения: обоснованность той или иной реформы, создание специальных органов для ее проведения, организационные и финансовые средства, этапы и сроки проведения реформы, ответственность должностных лиц, механизм контроля за осуществлением программы. Конечно, создание такого акта предполагает серьезную теоретическую подготовку, разработку модели предполагаемого закона. Его принятие, несомненно, будет способствовать эффективности административно-правового регулирования процесса осуществления тех или иных государственных реформ.

Административное право ценно тем, что оно постоянно развивается вместе с развитием тех общественных отношений, которые регулируются нормами этой отрасли права. Модернизация административного законодательства – творческий процесс, в ходе которого изучается эффективность тех или иных юридических актов, ставятся задачи улучшить процесс государственного управления или по-новому формулировать те или иные управленческие решения. Чаще всего модернизация административного законодательства связана с проведением административных реформ. Но она имеет место и в процессе повседневной работы аппарата управления. По своему содержанию модернизация административного законодательства может касаться: а) усовершенствования отдельных норм административного права; б) усовершенствования блоков административно-правовых норм (например, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), в) усовершенствования административно-правовых норм, регулирующих отдельные функции государственного управления.

Модернизация административного законодательства осуществляется в процессе администра-

тивного правотворчества. Процесс административного правотворчества – это, прежде всего, процесс познания и оценки правовых потребностей общества, государства, органов государственного управления, подготовки и принятия нормативно-правовых актов, содержащих нормы административного права, уполномоченными субъектами в рамках соответствующих процедур.

Движущим элементом модернизации административного законодательства служат интересы как субъектов, политических партий, социальных групп, так и оппозиционных сил, оказывающих влияние на принятие управленческих решений. Одновременно с этими факторами импульсом для модернизации административного законодательства являются международные договоры, международные экономические отношения, обусловленные глобализацией.

В процессе модернизации административного законодательства в ходе административного правотворчества устанавливаются связи между действующим административным законодательством и проектом будущего нормативно-правового акта.

Модернизация административного законодательства как правотворческий процесс складывается из последовательных этапов: 1) изучение, анализ явлений и процессов в государственном управлении, экономики, социально-политических обстоятельств; 2) определение органа государства, правомочного осуществлять усовершенствование административного законодательства; 3) принятие решения о подготовке проектов (проекта) новых актов, содержащих нормы административного права; 4) разработка концепции модернизации административного законодательства; 5) подготовка проектов (проекта) актов, содержащих нормы административного права; 6) предварительное рассмотрение проектов (проекта) актов, содержащих нормы административного права; 7) общественное обсуждение наиболее значимых для общества проектов актов, содержащих нормы административного права; 8) официальное рассмотрение проектов актов; 9) принятие акта (актов) компетентным органом.

Основными принципами модернизации административного законодательства являются: а) принцип научности; б) принцип законности; в) принцип демократизма; г) принцип системности; д) принцип эффективности.

Модернизация административного законодательства как правотворческий процесс может быть нескольких видов. Их выделение возможно по следующим основаниям: 1) по субъекту, осу-

ществляющему процесс усовершенствования административного законодательства; 2) по процедурам осуществления модернизации; 3) по объекту модернизации; 4) по предмету административно-правового регулирования.

По субъекту, осуществляющему процесс усовершенствования административного законодательства, можно выделить модернизацию, осуществляемую путем: а) законотворчества; б) подзаконного правотворчества; в) непосредственного правотворчества; г) локального нормотворчества; д) нормотворчества органов местного самоуправления; е) договорного нормотворчества (административные договоры).

По процедурам осуществления модернизации административного законодательства можно выделить три вида: а) процедуры, установленные органами государственной власти; б) процедуры, установленные органами государственного управления; в) процедуры, установленные органами местного самоуправления.

По объекту модернизации целесообразно выделить три группы модернизации: а) модернизация законов, содержащих нормы административного права; б) модернизация актов органов государственного управления; в) модернизация актов органов местного самоуправления.

По предмету модернизации мы также выделим три группы: а) модернизация актов, регулирующих экономическую деятельность; б) модернизация административного законодательства, регулирующего административно-политическую деятельность; в) модернизация административного законодательства, регулирующего социально-культурную сферу деятельности.

Процесс модернизации административного законодательства охватывает все сферы административно-правового регулирования общественных отношений. Он касается и вопросов использования средств электронно-вычислительной техники, которая требует создания так называемых «машиночитаемых» актов. С проблемой «машиночитаемости» связаны и вопросы конкретизации административно-правовых актов. А. Ф. Ноздрачев еще в 1968 г. дал определение правовой конкретизации административно-правовых актов. Он отмечал конкретизацию как родовое понятие, означающее установление предписаний, разъясняющих или развивающих исходные нормы законов и подзаконных актов, и направленное на такую регламентацию общественных отношений, при которой достигается полнота регулирования, единство правового опосредования общественных отношений определенного вида<sup>25</sup>.

Видовая индивидуализация процессов модернизации административного законодательства обеспечивает эффективность деятельности правотворческих органов по созданию новых нормативно-правовых актов, соответствующих новым задачам и условиям развития государства и общества.

Прогнозирование направлено на разработку перспектив развития как объекта управления, так и самих систем органов государственного управления. На основе прогнозов принимаются управленческие решения, формулируются планы и даются соответствующие задания нижестоящим органам государственного управления, предприятиям, организациям и учреждениям.

Управленческое решение является источником проведения различных организационных действий: организации и реорганизации управленческих структур, проведения текущей организационной работы.

Процесс управления требует осуществления координации работы различных звеньев аппарата управления, а также проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Прогнозирование – это одна из важнейших функций государственного управления, которая позволяет предвидеть будущие результаты управленческой деятельности и оптимизировать управленческие решения.

Проблема прогнозирования управления и форм его юридической опосредованности почти не изучена в научной литературе. Исключение составляют лишь некоторые статьи и разделы монографий<sup>26</sup>.

Прогнозирование как важнейшая функция творческой исполнительно-распорядительной деятельности не только связано со всеми элементами цикла управления, но и в значительной мере предопределяет их. Прогностическая деятельность позволяет правильно ориентироваться в системе сложных социально-экономических отношений, определять пространственно-временные параметры организации и деятельности аппарата управления, способного, в свою очередь, предвидение сделать реальностью.

В современный период, характеризующийся цифровизацией многих общественных связей, происходят изменения в структуре и содержании самого административного права. В ряде случаев его нормативность, сталкиваясь с технологическим пространством, становится средством регулирования искусственных, виртуальных образований на основе цифровых закономерностей. Это приводит к тому, что нормы административного права меняют не

только свое содержание. Они обретают новую технико-информационную сущность. Одновременно с этим меняется и пространственное влияние норм административного права. Они не только регулируют государственно-управленческие отношения. Цифровая природа объекта административно-правового регулирования расширяет влияние норм административного права на финансовые, имущественные, технологические и иные отношения, преобразуя их в фактор комплексного, межотраслевого правового регулирования. Всё это говорит о том, что ряд норм административного права постепенно эволюционирует от описательной в сторону цифровых норм. Такие нормы связаны непосредственно с использованием цифровых технологий. Их социальная и управленческая ценность состоит в том, что они способствуют научно-техническому прогрессу.

<sup>1</sup> См.: Философия права. М. 2007. С. 259.

<sup>2</sup> Гурвич Г. Д. Философия и социология права : избр. соч. СПб., 2004. С. 55.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 55–56.

<sup>4</sup> Алексеев Н. Н. Основы философии права. СПб., 1998. С. 110.

<sup>5</sup> Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб. 1998. С. 360.

<sup>6</sup> Рудинский Ф. М. Наука прав человека и проблемы конституционного права. М., 2006. С. 41.

<sup>7</sup> См.: Права человека. История, теория и практика. М., 1995. С. 39.

<sup>8</sup> Общее административное право. Воронеж, 2007. С. 406.

<sup>9</sup> Там же. С. 406.

<sup>10</sup> См.: Там же. С. 475.

<sup>11</sup> См.: Вишняков В. Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М. : Наука, 1972. С. 194–195.

*Институт права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ (Москва)*

*Юсупов В. А., доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и информационного права, заслуженный юрист Российской Федерации*

<sup>12</sup> Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации. Воронеж, 2005. С. 21–22.

<sup>13</sup> См.: Административная реформа в России. М., 2006. С. 26–27.

<sup>14</sup> См.: Научные основы государственного управления в СССР. М. : Наука, 1968. С. 330–331.

<sup>15</sup> См.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 11–29.

<sup>16</sup> См.: Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004. С. 112.

<sup>17</sup> Кирилин А. В. Государственные реформы в России : от Петра до Путина. М., 2021. С. 4.

<sup>18</sup> См.: Волков Н. А. Органы советского государственного управления в современный период. Казань, 1962. С. 43.

<sup>19</sup> См.: Реформы Александра II. М. : Юрид. лит., 1998.

<sup>20</sup> Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. С. 52.

<sup>21</sup> Вишняков В. Г. Административная реформа в России : от кризиса государственного управления к эффективному государству // Журнал российского права. 2003. № 10.

<sup>22</sup> СЗ СССР. 1929. № 22. Отд. 1. Ст. 192 ; № 32. Отд. 1. Ст. 287.

<sup>23</sup> Собрание постановлений Правительства СССР. 1970. № 10. Ст. 76–78.

<sup>24</sup> Там же. 1973. № 7. Ст. 31.

<sup>25</sup> См.: Ноздрачев А. Ф. Процессы конкретизации законов и подзаконных актов министерствами и ведомствами Союза ССР // Ученые записки ВНИИСЗ. 1968. Вып. 12. V. С. 73.

<sup>26</sup> См.: Кархин Г. И. Связи настоящего и будущего в экономике. Научно-техническая революция и управление. М. : Экономика, 1970. С. 121–150 ; Эделинг Г. Прогнозирование и социализм. М. : Прогресс, 1970. С. 175–215 ; Сафаров Р. А. Прогностический метод государственного управления // Сов. государство и право. 1971. № 8 ; Колосов А. Роль прогнозов в управлении экономикой // Вопросы экономики. 1974. № 6 ; и др.

*RANEPA Institute of Law and National Security under the President of the Russian Federation (Moscow)*

*Yusupov V. A., Doctor of Law, Professor, Professor of the Administrative and Information Law Department, Honored Lawyer of the Russian Federation*



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

### 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

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

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

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

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

2.4. Сноски концевые (оформляются после текста статьи).

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

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

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

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

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

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

### 1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

1.8. The publication of articles is free of charge.

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

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

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

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

2.4. References are made after the article.

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

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

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

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

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

- negative conclusion of the editorial board;

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

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

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