
ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2022. № 3

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

Редакционная коллегия:

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

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

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

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

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

А. Н. Бумагин,
канд. юрид. наук, пред. 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 АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Афанасьев С. Ф., Яковлева А. П. О соотношении
административной юстиции и административного
судопроизводства 5

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

Пронякина С. Ю. Особенности производства по административным
делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего
депортации или реадмиссии, в специальное учреждение 10

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА: СУДЕБНАЯ СТАТИСТИКА

Носова Ю. Б. Обзор судебной статистики рассмотрения
административных дел судами общей юрисдикции за 2021 год 15

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Бирюков П. Н. Федеральный административный суд Австрии 22

Трибуна молодых ученых

Лебедева А. С. Административно-правовые споры
и их разрешение по Кодексу административного судопроизводства
Российской Федерации 27

Кожемяко И. А. Научная идея профессора И. А. Галагана
о процессуальной самостоятельности производства 33

ИЗ ИСТОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов
управления. (Извлечения) 37

Юсупов В. А. Теория административного права. (Извлечения) 51

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 **Л. О. Мещеряковой**

Дата выхода в свет 28.09.2022.
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 8,6.
Усл. п. л. 7,8. Тираж 150. Заказ 117

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

IN MEMORIAM

Старилов Ю. Н. Заслуженный успех ученого: светлой памяти
Виталия Андреевича Юсупова (12.08.1940 – 17.07.2022) 57

**ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ
В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА
ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ** 64

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2022. № 3

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

Editorial board:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONTENTS

THEORY OF ADMINISTRATIVE JUSTICE AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Afanasyev S. F., Yakovleva A. P. About the relationship between
administrative justice and administrative proceedings5

PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES

Pronyakina S. Yu. Features of proceedings on administrative cases
on the placement of a foreign citizen subject to deportation
or readmission to a special institution 10

ADMINISTRATIVE CASES: COURT STATISTICS

Nosova Yu. B. Review of judicial statistics on the handling
of administrative cases by courts of general jurisdiction for 2021 15

ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN FOREIGN COUNTRIES

Biriukov P. N. Federal Administrative Court of Austria.....22

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Lebedeva A. S. Administrative and legal disputes and their
resolution under the Code of Administrative Procedure
of the Russian Federation 27

Kozhemyako I. A. The scientific idea of professor I. A. Galagan
on the procedural independence of production33

FROM THE HISTORY OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS

Yusupov V. A. Law enforcement activities of the governing bodies.
(Extraction) 37

Yusupov V. A. Theory of administrative law. (Extraction) 51

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

IN MEMORIAM

Starilov Yu. N. Merited success of scientist: bright memory
of Vitaly Andreevich Yusupov (12.08.1940 – 17.07.2022)..... 57

**THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS,
DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL
FOR PUBLICATION**..... 66

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 347.9

С. Ф. Афанасьев

*Саратовская государственная юридическая академия,
Саратовский филиал Института государства и права РАН*

А. П. Яковлева

Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина

О СООТНОШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

В статье поднимается вопрос о месте административной юстиции в системе российского законодательства, рассматриваются различные научные концепции относительно понятия административной юстиции, исследуется понятие юстиции и соотношение с ней административной юстиции, административного судопроизводства, дается авторское понимание административной юстиции и делается вывод о том, что административная юстиция не охватывает собой процессуальную деятельность.

К л ю ч е в ы е с л о в а : административная юстиция, административное судопроизводство, публично-правовой конфликт.

ABOUT THE RELATIONSHIP BETWEEN ADMINISTRATIVE JUSTICE AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article raises the question of the place of administrative justice in the system of Russian legislation, examines various scientific concepts regarding the concept of administrative justice, examines the concept of justice and the relationship with it of administrative justice, administrative proceedings, gives the author's understanding of administrative justice and concludes that administrative justice does not cover procedural activities.

Key words: administrative justice, administrative proceedings, public law conflict.

Отношения личности и государства в современном мире имеют достаточно веское значение для социально-правовой сферы. Возможность обжалования действий административных органов и их должностных лиц является одним из важнейших способов достижения баланса частных и публичных интересов в обществе. Ограничение власти правом способствует развитию гражданского общества и правового государства, фундаментальными основами и идеями которых являются верховенство права, правовое ограничение государственной власти, наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, равенство всех перед законом и правосудием и др.¹ Для реализации этих принципов должны развиваться и совершенствоваться различные правовые институты, в том числе процессуальные, необходимые для защиты частных и

публичных интересов личности. Как справедливо отмечает Е. Г. Иншакова, правовое государство немислимо без полного признания гражданских прав и свобод, установления механизма и эффективной системы их гарантий².

Судебный контроль в сфере публичных правоотношений, базирующийся на отношениях власти и подчинения, контроль за деятельностью администрации имеет конституционное закрепление. Данное конституционное право на обжалование решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления стало толчком для развития судебного производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Внесудебный порядок оспаривания действий государственных органов, имевший в советский период большее развитие, в настоящее время также сохранен, и заинтересованное лицо по своему выбору может обратиться в суд либо решить вопрос в админи-

стративном порядке. Контроль за деятельностью администрации принято называть административной юстицией, однако вопрос места административной юстиции в области российского законодательства вызывает споры, которые не утихают длительное время³.

Введение в действие Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) обострило дискуссию относительно того, закрепил ли он окончательно административную юстицию в российском процессуальном законодательстве или же КАС РФ пополнил ряды цивилистического процессуального законодательства, а административная юстиция является деятельностью административных органов по проверке законности принятых ими решений.

Спорность этого вопроса дополнительно обостряется еще и тем, что ни в науке административного права, ни в процессуальной цивилистике не выработано четких дефиниций административного процесса, административной юстиции, административного судопроизводства⁴. Полагаем, что для определения соотношения понятий «административная юстиция» и «административное судопроизводство» нужно классифицировать различные доктринальные точки зрения относительно правовой природы административной юстиции.

Проблема имманентной сути административной юстиции не нова для юриспруденции. Спорность вопроса о месте административной юстиции в системе судебной и исполнительной власти поднималась исследователями уже в конце XIX – начале XX в. Так, Д. Азаревич отмечал, что нельзя смешивать деятельность судов и органов исполнительной власти. Цель суда состоит в применении закона к частным отдельным случаям, деятельность же государственной власти направлена на осуществление публичного интереса внутри государственного правопорядка⁵.

В свою очередь, С. А. Корф называл административную юстицию политическим барометром в борьбе гражданина за субъективные публичные права, но отмечал, однако, что административная юстиция вовсе не является необходимым реквизитом правового государства. Правовед, отделяя административную юстицию от институтов судебного процессуального права, говорил об их параллельном развитии. По его мнению, государство может поручить функцию административной юстиции какому угодно органу – администрации или суду, существо административной юстиции от этого не изменится, поэтому возможны три варианта функционирования административной юстиции: 1) общие суды,

2) административные органы, 3) специализированные административные суды⁶.

Несколько позднее А. А. Рязановский говорил о двух доктринах развития административной юстиции. Согласно первой, организация единой юстиции связана с деятельностью судов общей юрисдикции по рассмотрению спорных вопросов реализации публичной власти. В соответствии со второй, административная юстиция рассматривается в контексте компетенции специальных административных судов в виде смешанных судебно-административных коллегий при ведомствах⁷. Сам автор придерживался мысли о необходимости контроля органа правосудия над деятельностью администрации, а не контроля администрации над ее же работой.

В настоящее время в отечественной науке выделяется несколько концепций дефиниций «административная юстиция» и, соответственно, ее сущности. Одна из них основана на так называемом «узком» подходе к указанной проблеме, сторонники которого отождествляют административную юстицию с административным судопроизводством, т. е. с КАС РФ, и во главу угла ставят обжалование действий административных органов. Например, О. А. Ястребов и А. Б. Зеленцов утверждают, что «вступивший в силу в 2015 г. КАС РФ официально закрепил институт административной юстиции в качестве неотъемлемого элемента российской правовой системы»⁸. Подобного мнения придерживаются и другие авторы⁹.

Ю. Н. Стариков также называет административную юстицию процессом разрешения судами дел, связанных с обжалованием деятельности публично-властных субъектов, и говорит о необходимости создания административных судов как обязательном элементе административной юстиции¹⁰. Ученый видит создание специальных административных судов внутри судебной системы, которые должны рассматривать дела в порядке административного судопроизводства по правилам КАС РФ. Есть и еще ряд авторов, которые связывают административную юстицию с судебным обжалованием решений и действий органов государственной власти¹¹.

Так называемый «широкий» подход базируется на том, что административная юстиция охватывает собой целый комплекс институтов и норм, включая само административное право, административный процесс и нормоконтроль. В связи с этим Д. Н. Бахрах отмечал, что «административно-процессуальное право существует как большая сумма процессуальных норм, систематизированных в рамках отдельных институтов

административного права. Многие из них имеют свою процессуальную часть»¹². При этом он утверждал, что «основное отличие между административной юстицией и административным судопроизводством состоит в том, что первая может быть и гражданским (арбитражным), и административным судопроизводством»¹³.

В рамках широкого подхода Н. Г. Салищева выделяла три вида административного процесса, а именно: 1) административные процедуры, связанные с реализацией прав и обязанностей органов исполнительной власти; 2) административную юрисдикцию, сопряженную с административным обжалованием незаконных действий публично-властных субъектов; 3) административную юстицию как вид судебного обжалования решений, действий, бездействия органов публичной власти¹⁴.

Следует отметить, что доктрина узкого и широкого подхода к определению административной юстиции характерна не только для отечественной юридической науки. Зарубежный опыт также основан на различных концепциях определения сути административной юстиции, где узкий подход раскрывает ее как деятельность судебных органов по рассмотрению публично-правовых конфликтов; широкий же основан на совокупности различных управленческих сфер, включающих в себя деятельность административных органов, порядок принятия ими решений, последующие процедуры, механизм разрешения споров между участниками правоотношений¹⁵. Такой опыт характерен для Германии, где судебный порядок защиты прав граждан от произвола государственных органов основан на исковой форме защиты права, а внесудебный регламентирован Федеральным законом «Об административных процедурах», действующим с 1976 г.¹⁶ Таким образом, прослеживается четкое разделение судебной и административной форм защиты права.

Рассмотрение вопроса сущности административной юстиции, полагаем, следует начать с определения понятия «юстиция» в целом. Вопрос широты охвата юстицией правоотношений происходит от самого термина «юстиция», имеющего обширное значение. Jus, Justitia переводится с латинского как «справедливость, законность, правосудие, система правил человеческого общежития»¹⁷. В связи с этим юстицию можно рассматривать с различных позиций, где юстиция охватывает и всю административную деятельность, деятельность негосударственных органов, осуществляющих охранительную функцию, и отправление правосудия.

С одной стороны, юстиция включает в себя отправление правосудия, которое в настоящее время делится на публичное и частное. Публичное правосудие направлено на охрану общественного порядка, к нему относится уголовный и административный процесс. Частное, т. е. цивилистическое, правосудие направлено на рассмотрение дел, не связанных с назначением уголовного либо административного наказания. Оно защищает интересы отдельной личности, как в области частного, так и публичного субъективного права.

С другой стороны, юстиция представляет собой структуру административных органов, которые осуществляют правоприменение как особую форму реализации права. К функциям этих органов относится регулятивная, управленческая деятельность в той или иной области правоотношений в пределах компетенции соответствующего публичного органа. Широкий комплекс полномочий управленческого характера, включая дискреционные властные начала, определяет деятельность административных органов. Подчиненность нижестоящих органов вышестоящим отражает суть построения административных государственных органов, которые неотделимы друг от друга.

Административные органы решают различные вопросы, касающиеся организации каких-либо административных процессов, принимают управленческие решения, а также в их компетенцию входит рассмотрение споров физических и юридических лиц с администрацией и спорных вопросов между самими административными органами, и осуществление ведомственного контроля за деятельностью нижестоящих органов. В сфере этой деятельности можно выделить административную юстицию – рассмотрение конфликтных вопросов, связанных с деятельностью администрации.

Административная юстиция направлена на решение конфликтов, возникающих в сфере управленческих правоотношений, самими же административными органами либо квазисудебными органами, например, специально созданными комиссиями, каковой является, к примеру, комиссия по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости. В сферу административной юстиции может входить разрешение конфликта не только между административным органом и индивидуумом, но и споры между самими властными органами либо их служащими. Но отождествлять административную юстицию с административным судопроизводством, полагаем, нельзя.

Говорить о том, что административное судопроизводство является административной юстицией, – значительно сужать рамки дел, которые рассматриваются в порядке КАС РФ. В соответствии со ст. 1 КАС РФ суды рассматривают и разрешают дела, возникающие не только из административных, но и иных публичных правоотношений, что существенно расширяет спектр дел, подлежащих рассмотрению в порядке административного судопроизводства, выводит их за рамки только лишь разрешения конфликта властно-публичного органа и частного лица. Например, вряд ли можно отнести к обжалованию действий административных органов взыскание компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок. И совершенно не относятся к обжалованию действий административных органов дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля и закрепленные в ч. 3 ст. 1 КАС РФ.

Сторонники узкого подхода к вопросам административной юстиции как к административному судопроизводству совершенно не учитывают порядок разрешения публично-правовых конфликтов в арбитражных судах, где также разрешаются споры хозяйствующих субъектов с административными органами, в основе которых лежит тот же публично-правовой конфликт. Оставление вне поля зрения раздела АПК РФ, регулирующего производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений в экономическом правосудии, говорит о том, что узкий подход к сути административной юстиции явно не может охватить судебный порядок обжалования решений, действий, бездействия органов государственной власти, осуществляемый как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах.

Таким образом, полагаем, что административная юстиция – это деятельность административных органов, включающая в себя ведомственный контроль и разрешение публично-правового конфликта в соответствующей сфере деятельности административного органа. Административная юстиция не охватывает собой судебную процессуальную деятельность по разрешению указанных конфликтов, равно как и административное судопроизводство выходит за рамки разрешения административных споров и не является административной юстицией, поскольку охватывает дела гораздо более широкого спектра, нежели разрешение конфликта между публичным органом и частными субъектами.

¹ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М. : Дело : РАНХиГС, 2016. С. 108.

² См.: Иншакова Е. Г. Развитие института судебной административно-правовой защиты : проблемы понимания и расширение границ деятельности по отстаиванию прав, свобод и законных интересов личности в административном судопроизводстве // Журнал административного судопроизводства. 2021. № 4. С. 12.

³ См., например: Стариков Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 27. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 7) ; Зеленцов А. Б., Ибрагимов С. И. Институт административной юстиции в постсоветских государствах Центральной Азии : избранные модели и проблемы их реализации // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2012. № 5. С. 93–102 ; Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–51 ; и др.

⁴ См., например: Панова И. В. Развитие административного судопроизводства и административной юстиции в России // Право : журн. Высш. шк. экономики. 2016. № 4. С. 69 ; Курс лекций по административно-процессуальному праву : учеб. пособие / Я. Л. Ванюшин, О. В. Гречкина, Э. Л. Лещина, А. Д. Магденко ; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Майорова. Челябинск : Челябин. юрид. ин-т МВД России, 2009. С. 3 ; и др.

⁵ См.: Азаревич Д. Судоустройство и судопроизводство по гражданским делам : университетский курс. Варшава, 1981. Т. I, вып. первый. С. 9.

⁶ См.: Корф С. А. Административная юстиция в России. СПб., 1910. Кн. 3: Очерк теории административной юстиции. С. 446, 449, 453.

⁷ См.: Рязановский В. А. Единство процесса. М. : Городец, 1996. С. 37.

⁸ Ястребов О. А., Зеленцов А. Б. Судебное административное право. М., 2017. С. 10.

⁹ См., например: Табельский С. В. Административное судопроизводство в системе административно-процессуальных правоотношений // Журнал административного судопроизводства. 2022. № 1. С. 5.

¹⁰ См.: Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство и КАС РФ : к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Елены Ивановны Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко. М. : Инфотропик Медиа, 2020. С. 108.

¹¹ См., например: Шульженко Ю. Л., Данилевская И. Л. Институт административной юстиции периода конституционной монархии в России // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2022. № 2. С. 96–106.

¹² Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. 3-е изд., пересм. и доп. М. : Норма, 2008. С. 604.

¹³ Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. М. : Нов. индекс, 2005. № 5. С. 38–41.

¹⁴ Цит. по: Овчарова Е. В. Концепция административного процесса и проблемы его правового регулирования : роль научных работ Н. Г. Салищевой в формировании концепции и решении проблем административного процесса. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/74492-koncepciya-administrativnogo-processa-problemy-pravovogo-regulirovaniya-nauchnykh>

Саратовская государственная юридическая академия

Афанасьев С. Ф., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой арбитражного процесса, заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала Института государства и права РАН
e-mail: af.73@mail.ru

Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина

Яковлева А. П., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса
e-mail: yakovleva-anna1@yandex.ru

¹⁵ См.: Соловьев А. А. Зарубежный опыт организации административной юстиции / предисл. А. Б. Зеленцова ; Арбитражный суд Московской области ; кафедра «Административное и информационное право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. М., 2014. С. 12.

¹⁶ См.: Соловьев А. А. Административная юстиция в Германии // Соловьев А. А., Остроумов А. А. Зарубежные модели административной юстиции : учеб. пособие для аспирантов / Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА). М., 2015. С. 79–90.

¹⁷ Словарь иностранных слов. М., 1983. С. 597 ; Латинско-русский словарь. URL: <https://1.clck.bar/c251d>

Saratov State Law Academy

Afanasyev S. F., Doctor of Law, Professor, Head of the Arbitration Process Department, Head of the Sector of Theory and Sectoral Problems of Legal Policy of the Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

e-mail: af.73@mail.ru

Volga Region Institute of Management named after P. A. Stolypin

Yakovleva A. P., Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil Law and Process

e-mail: yakovleva-anna1@yandex.ru

ПРОИЗВОДСТВО ПО ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ

УДК 342.92

С. Ю. Пронякина

Воронежский государственный университет

ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ О ПОМЕЩЕНИИ ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА, ПОДЛЕЖАЩЕГО ДЕПОРТАЦИИ ИЛИ РЕАДМИССИИ, В СПЕЦИАЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ

В статье рассмотрены понятия «депортация» и «реадмиссия», изучены особенности производства по административным делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение, исследована судебная практика и выявлены основные причины обращения в суд административных истцов по указанной категории дел, предложено установление предельного срока содержания иностранных граждан в специальных учреждениях.

Ключевые слова: иностранные граждане, депортация, реадмиссия, незаконное пребывание, административные дела, административное судопроизводство.

FEATURES OF PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE CASES ON THE PLACEMENT OF A FOREIGN CITIZEN SUBJECT TO DEPORTATION OR READMISSION TO A SPECIAL INSTITUTION

The article deals with the concepts of «deportation» and «readmission», studied the features of proceedings in administrative cases on the placement of a foreign citizen subject to deportation or readmission in a special institution. The author investigated the judicial practice and identified the main reasons for administrative plaintiffs to go to court in this category of cases, and proposed the establishment of a deadline for the detention of foreign citizens in special institutions.

Key words: foreign citizens, deportation, readmission, illegal stay, administrative cases, administrative proceedings.

Миграционная ситуация в Российской Федерации в 2022 г. характеризуется увеличением общего количества фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и количества оформленных им разрешений на работу в России¹. Иностранные граждане и лица без гражданства как субъекты административного права обладают особым правовым статусом, право их нахождения на территории Российской Федерации на законных основаниях должно быть подтверждено, в противном случае государством осуществляются действия по принудительному удалению таких лиц из России.

Актуальным представляется рассмотрение вопросов, связанных с удалением иностранных граждан из Российской Федерации, в частности, исследование особенностей административного судопроизводства по делам о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение.

Формы принудительного удаления иностранных граждан различны в зависимости от оснований удаления, наличия либо отсутствия межгосударственного взаимодействия. Ю. В. Паукова отмечает, что административное выдворение одновременно является мерой административной ответственности иностранного гражданина и административно-восстановительной мерой, служащей восстановлению нарушенного им правового порядка и не носящей карательного характера, а депортация и реадмиссия – мерами административного пресечения и административно-восстановительными мерами².

В соответствии со ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» иностранные граждане или лица без гражданства, которым не разрешен въезд в Российскую Федерацию либо в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, не покинувшие территорию Россий-

ской Федерации в установленный срок, подлежат депортации³.

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определяет депортацию как принудительную высылку иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации⁴.

Согласно приказу МВД России от 24 апреля 2020 г. № 239 (в ред. от 06.08.2021) «Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами» депортации подлежат различные категории иностранных граждан:

– срок проживания или временного пребывания которых в Российской Федерации сокращен либо у которых аннулировано разрешение на временное проживание или вид на жительство;

– в отношении которых принято решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию или решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации;

– переданные иностранным государством Российской Федерации в случае, если между Российской Федерацией и государством гражданской принадлежности либо постоянного или преимущественного проживания данного иностранного гражданина не имеется международного договора о реадмиссии;

– лишенные статуса беженца или временного убежища в связи с осуждением за совершение преступления на территории Российской Федерации – после отбытия наказания, в случае, если иные правила не предусмотрены международными договорами Российской Федерации, или утратившие временное убежище в соответствии с нормами Федерального закона «О беженцах», не имеющие иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации и отказывающиеся от добровольного выезда⁵.

Рeadмиссия (от англ. *to readmit* – «принять повторно»), в отличие от депортации, является международным правовым инструментом по возвращению лиц, незаконно пребывающих в стране проживания.

В. А. Волох определяет реадмиссию как решение государства на повторный въезд своего гражданина, гражданина третьей страны или лица без гражданства, который незаконно въехал или пребывал в другом государстве⁶. По мнению И. С. Иксанова, главные черты реадмиссии – это возможность ускорения процесса возвращения

лица при взаимодействии с другим государством, а также гуманность при возвращении лиц на родину⁷. Понятие реадмиссии можно также встретить в Руководстве Международной организации по миграции (МОМ) 2009 г. Под реадмиссией следует понимать передачу компетентными органами запрашивающего государства и принятие компетентными органами запрашиваемого государства в порядке, на условиях и в целях, предусмотренных соответствующим соглашением о реадмиссии, лиц, чей въезд, пребывание или проживание в запрашивающем государстве признаны нарушающими законодательство запрашивающего государства по вопросам въезда, выезда и пребывания иностранных лиц без гражданства⁸. Российской Федерацией заключены международные договоры о реадмиссии с Европейским сообществом (2006 г.), Королевством Норвегия (2007 г.), Монголией (2014 г.), Исландией (2008 г.), Королевством Дания (2008 г.), Республикой Беларусь (2013 г.), Республикой Казахстан (2012 г.), Турецкой Республикой (2011 г.), Республикой Армения (2010 г.), Швейцарской Конфедерацией (2009 г.) и некоторыми другими странами⁹.

Согласно п. 9 ст. 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане, подлежащие депортации, содержатся в специальных учреждениях до исполнения решения о депортации – Центрах временного содержания иностранных граждан. Помещение иностранного гражданина, подлежащего депортации, в специальное учреждение может осуществляться только на основании решения суда, а на срок, не превышающий 48 часов, – федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом на основании решения руководителя указанного федерального органа или его заместителя либо руководителя соответствующего территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или его заместителя. В соответствии с Правилами содержания (пребывания) в специальных учреждениях МВД РФ, утвержденными постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306, совместно в отдельном помещении специального учреждения могут содержаться только супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья, родные сестры, бабушка, бабушка, внуки иностранного гражданина¹⁰.

Порядок рассмотрения административных дел о помещении иностранного гражданина,

подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение регулируется правовыми нормами главы 28 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)¹¹.

В соответствии со ст. 266 КАС РФ административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока его пребывания в специальном учреждении подается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю (надзору) и оказанию государственных услуг в сфере миграции в суд по месту нахождения специального учреждения, в которое помещен иностранный гражданин, подлежащий депортации или реадмиссии.

В дополнение к общим требованиям, к числу обязательных сведений, подлежащих указанию в исковом заявлении, относятся сведения о принятом решении о депортации или реадмиссии, срок, на который целесообразно поместить иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или продлить его пребывание в этом учреждении.

В 2014 г. Конституционным Судом Российской Федерации была сформулирована правовая позиция, согласно которой лицо, в отношении которого принято решение о депортации, не может быть оставлено в неопределенности относительно сроков его содержания в специализированном учреждении. Конституционный Суд РФ указал, что содержание иностранных граждан, подлежащих депортации, в специальных учреждениях до исполнения решения о депортации согласуется с подп. «f» п. 1 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, который допускает лишение свободы в случае законного задержания или заключения под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого принимаются меры по его высылке или выдаче¹².

В судебной практике в зависимости от конкретных обстоятельств дела срок пребывания лица в специальном учреждении, как правило, составляет от одного до трех месяцев со дня вынесения судом решения. При установлении конкретного срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении данный срок продлевается судами по заявлению уполномоченного органа для завершения процедуры депортации или реадмиссии не более чем на 3 месяца¹³.

При реадмиссии срок содержания в специальном учреждении может быть увеличен в зависимости от положений конкретного международного соглашения о реадмиссии. Например, Соглашением между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии предусмотрено, что ходатайство о реадмиссии передается компетентному органу запрашиваемого государства в срок, не превышающий 180 календарных дней с даты, когда компетентному органу запрашивающего государства стало известно о том, что гражданин третьего государства или лицо без гражданства не соответствуют или перестают соответствовать действующим условиям въезда, пребывания или проживания. Ответ на ходатайство о реадмиссии должен быть дан в срок, не превышающий 25 календарных дней с даты подтвержденного получения ходатайства о реадмиссии¹⁴.

Отличительной особенностью рассматриваемых административных дел является подача искового заявления, как правило, после помещения иностранного гражданина в специальное учреждение, в связи с чем законодатель предусмотрел сокращенные сроки для заявления искового требования. Согласно ст. 267 КАС РФ административное исковое заявление о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение подается в суд в течение 48 часов с момента помещения иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение; о продлении срока пребывания – не позднее чем за 48 часов до истечения ранее установленного по решению суда срока пребывания¹⁵.

Учитывая высокую общественную значимость указанной категории дел, суд рассматривает такие дела оперативно – в течение пяти дней со дня возбуждения дела. Согласно п. 34 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 (в ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» сроки рассмотрения и разрешения не подлежат продлению¹⁶. Дела рассматриваются с участием прокурора, однако его неявка в судебное заседание при надлежащем извещении не препятствует рассмотрению и разрешению административного дела (ст. 268 КАС РФ).

Статья 269 КАС РФ предусматривает дополнительные требования к судебному решению по данной категории дел. Так, в мотивировочной части решения суда, которым удовлетворено

административное исковое заявление, должен быть обоснован конкретный срок пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении, а в резолютивной части решения суда должно содержаться указание на этот срок. Мотивированное решение должно быть изготовлено в день принятия решения.

Анализ судебной практики позволяет сделать вывод, что основными причинами, по которым административные истцы обращаются в суды с требованиями о помещении иностранных граждан в специальные учреждения до исполнения решения о депортации или реадмиссии, являются:

– отсутствие у иностранного гражданина постоянного места жительства в Российской Федерации (см. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 17 февраля 2020 № 33а-5900/2020 по делу № 2а-410/2020; Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16 ноября 2020 г. № 88а-26254/2020);

– отсутствие у иностранного гражданина необходимых документов, удостоверяющих его личность и необходимость приобретения проездных документов в страну гражданской принадлежности (см. Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 12 января 2021 г. № 88а-2239/2021; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 31 августа 2020 г. № 33а-18208/2020 по делу № 2а-4957/2020).

В заключение следует отметить, что результатом рассмотрения подавляющего большинства административных дел о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение, является положительное решение суда. Так, согласно сводным статистическим сведениям о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей, общее количество дел о помещении иностранного гражданина (лица без гражданства), подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение в 2020 г. составило 5085 дел, из них удовлетворено – по 4715 делам, отказано – по 370 делам¹⁷; в 2021 г. общее количество дел указанной категории составило 5674 дела, из них удовлетворено – по 5408 делам, отказано – по 266 делам¹⁸. В исключительных случаях суды отказывают в удовлетворении требований, когда из обстоятельств дела следует, что лицо пребывает в специальном учреждении длительное время, уполномоченный орган не представляет сведений о возможности исполнения решения о депортации в ближайшее

время и отсутствуют данные о том, что административный ответчик может скрыться или уклониться от исполнения решения о депортации (см. Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16 ноября 2020 г. № 88а-26254/2020).

Полагаем целесообразным законодательное закрепление предельного срока содержания в вышеуказанных специальных учреждениях, поскольку отсутствие ограничений по сроку содержания приводит к неоднократному его продлению судом, а как следствие – к дефициту мест в данных учреждениях, увеличению расходов на содержание иностранных граждан. Кроме того, продление на неопределенный срок содержания иностранного гражданина в Центре временного содержания иностранных граждан не отвечает принципам соразмерности ограничения права на свободу и личную неприкосновенность.

¹ См.: Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – сентябрь 2022 года с распределением по странам и регионам. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/33289297/>

² См.: Паукова Ю. В. Удаление иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации в случае нарушения миграционного законодательства : административно-правовой аспект : автореф. дис. канд. ... юрид. наук. М., 2011. URL: <https://www.dissertcat.com/content/udalenie-inostrannykh-grazhdan-i-lits-bez-grazhdanstva-iz-rossiiskoi-federatsii-v-sluchae-na>

³ О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию : федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 34. Ст. 4029.

⁴ О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁵ Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами : приказ МВД России от 24 апреля 2020 г. № 239 (в ред. от 06.08.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Волох В. А. Миграционная политика : реадмиссия – эффективный инструмент противодействия нелегальной миграции // Вопросы безопасности. 2012. № 1. С. 255–270. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=106

⁷ См.: Иксанов И. С. Понятие и сущность реадмиссии // Российский судья. 2021. № 5. С. 44–48.

⁸ См.: Руководство по реадмиссии для экспертов и специалистов-практиков : опыт избранных стран по вопросам реадмиссии и возвращения. М. : Бюро Междунар. организации по миграции в г. Москве, 2009. Т. 2. С. 20.

⁹ См.: Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации : тенденции развития и практика применения : монография / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2019. 392 с.

¹⁰ Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии : постановление Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 (в ред. от 17.08.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 2 (ч. I). Ст. 130.

¹¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 11.06.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Басиашвили Шалвы Зурабовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 1830-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Справка по результатам изучения практики рассмотрения судами дел о помещении иностран-

ного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение и о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении : утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 ноября 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда Рос. Федерации. 2017. № 6.

¹⁴ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии : закл. в Сочи 25 мая 2006 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 23. Ст. 2693.

¹⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 11.06.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹⁶ О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 (в ред. от 17.12.2020) // Рос. газета. 2016. № 222. 3 окт.

¹⁷ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2020 год. URL: http://www.cdep.ru/userimages/OBZOR_stat_SOU_2020.pdf

¹⁸ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2021 год. URL: http://www.cdep.ru/userimages/Obzor_o_rassmotrenii_del__sudami_obschey_yurisdiktii_v_2021_godu.pdf

*Воронежский государственный университет
Пронякина С. Ю., аспирант кафедры конституци-
онного и муниципального права
e-mail: svpronyakina@ya.ru*

*Voronezh State University
Pronyakina S. Yu., Post-graduate Student of the
Constitutional and Municipal Law Department
e-mail: svpronyakina@ya.ru*

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА: СУДЕБНАЯ СТАТИСТИКА

УДК 342.9

Ю. Б. Носова

Воронежский государственный университет

ОБЗОР СУДЕБНОЙ СТАТИСТИКИ РАССМОТРЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ ЗА 2021 ГОД

Материал подготовлен на основе Отчета о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2021 г. Судебного департамента при Верховном Суде РФ¹.

REVIEW OF JUDICIAL STATISTICS ON THE HANDLING OF ADMINISTRATIVE CASES BY COURTS OF GENERAL JURISDICTION FOR 2021

The material was prepared on the basis of the Report on the work of the courts of general jurisdiction for the consideration of civil, administrative cases in the first instance for 12 months of 2021 of the Judicial Department under the Supreme Court of the Russian Federation.

Обзор судебной статистики судов общей юрисдикции демонстрирует значительное уменьшение в 2021 г. числа административных дел, рассмотренных по первой инстанции. Так, за прошлый год всего было рассмотрено 4 389 568 административных дел (в 2020 г. их число составляло 6 845 289). С удовлетворением требований, в том числе частично, было завершено рассмотрение 4 122 258 дел. При этом можно отметить, что процент удовлетворенных требований снизился с 98 % до 94 % по сравнению с 2020 г. Вряд ли это свидетельствует о какой-то значимой тенденции, вместе с тем уменьшение количества административных дел наряду со снижением процента удовлетворения административных исков говорит в целом о снижении востребованности судебной формы защиты прав в порядке административного судопроизводства. Как и в предыдущие годы, количество дел, рассмотренных в порядке упрощенного производства, незначительно – 57 310 (1 % от общего количества дел).

Что касается категорий административных дел, дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, составили 8 % (335 854 дела), а административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного кон-

троля, – 92 % (4 053 714). При этом самая весомая часть всех административных дел представлена делами о взыскании обязательных платежей и санкций – 88 % (3 847 443 дела), из них почти по всем требованиям были удовлетворены.

Обобщение и анализ данных судебной статистики по конкретным категориям административных дел, рассмотренных судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства (см. табл. 1), свидетельствуют, что среди дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, наибольшую долю занимают дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего (253 870 дел), а также дела об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости (22 737 дел). В общем числе административных дел об осуществлении обязательного судебного контроля за действиями публичной администрации весомую долю занимают административные дела о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации

запрещено (87 361 дело), и административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (84 558 дел).

Т а б л и ц а 1

Категория административных дел	Всего рассмотрено с вынесением решения (судебного приказа)	Удовлетворено требований
1	2	3
Административные дела об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (глава 21 КАС РФ)	5882	4108
Административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (глава 22 КАС РФ)	253 870	81 375
Административные дела, рассматриваемые дисциплинарной коллегией Верховного Суда Российской Федерации (глава 23 КАС РФ)	13	3
Административные дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (глава 24 КАС РФ)	1587	449
Административные дела об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости (глава 25 КАС РФ)	22 737	22 493
Административные дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок (глава 26 КАС РФ)	4159	3749
Административные дела о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации, либо об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису (глава 27 КАС РФ)	3531	3419
Административные дела о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено (глава 27.1 КАС РФ)	87 361	87 141
Административные дела о признании информационных материалов экстремистскими (глава 27.2 КАС РФ)	1135	1129
Административные дела о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (глава 28 КАС РФ)	6954	6356
Административные дела об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (глава 29 КАС РФ)	84 558	81 291
Административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке (глава 30 КАС РФ)	21 276	20 968

Окончание табл. 1

1	2	3
Административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (глава 31 КАС РФ)	1270	1253
Административные дела о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни (глава 31.1 КАС РФ)	186	135
Административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций (глава 32 КАС РФ)	3 847 443	3 768 591
Иные административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений	47 606	39 798

Большую часть административных дел, рассматриваемых по главе 22 КАС РФ, составляют дела об оспаривании действия судебного пристава-исполнителя (165 553 дела), по которым требования административных истцов удовлетворяются в ничтожном количестве случаев (33 470) – всего 20 % (табл. 2). Чаще всего оспариваются решения, действия (бездействия) судебного пристава-исполнителя, связанные с применением мер принудительного исполнения

(18 084 дела); о временном ограничении права на выезд должника из Российской Федерации (1879 дел); о взыскании с должника расходов по совершению исполнительских действий и исполнительного сбора (10 602 дела).

Также достаточно часто предметом оспаривания становятся решения органов местного самоуправления (34 464 дела) с достаточно высокой степенью удовлетворения требований – 78 % (26 879).

Таблица 2

Административные дела по главе 22 КАС РФ об оспаривании решений	Всего рассмотрено с вынесением решения	Удовлетворено требований
Органов государственной власти, органов военного управления	26 020	9286
Органов местного самоуправления	34 464	26 879
Органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями	11 163	4101
Должностных лиц органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями	5462	1699
Государственных служащих (кроме судебных приставов-исполнителей)	2496	817
Судебного пристава-исполнителя	165 553	33 470
Муниципальных служащих	225	126
Квалификационных коллегий судей	62	8

Заметную долю дел, разрешаемых в порядке главы 22 КАС РФ, составляют административные дела об оспаривании решения, действий (бездействия) органов военного управления (табл. 3). При этом нужно иметь в виду, что служебные споры военнослужащих рассматриваются именно в

порядке административного судопроизводства (в отличие от служебных споров государственных гражданских служащих и государственных служащих иных видов государственной службы, рассматриваемых в порядке гражданского судопроизводства).

Т а б л и ц а 3

Административные дела по главе 22 КАС РФ об оспаривании решения, действий (бездействия) органов военного управления	Всего рассмотрено с вынесением решения	Удовлетворено требований
Об оспаривании решений об увольнении с военной службы	1135	299
Об оспаривании решений о назначении на должность, снижении в должности	36	10
Об оспаривании решений о переводе по службе	40	2
Об оспаривании решений о привлечении к дисциплинарной ответственности	290	68
Об оспаривании решений о привлечении к материальной ответственности	25	13
Об оспаривании решений, повлекших необеспечение положенными видами довольствия	1311	831
Об оспаривании решений, повлекших нарушение жилищных прав военнослужащих	1509	817
Об оспаривании решений, повлекших невыплату компенсации за наем жилья	95	52
Об оспаривании решений о невыплате денежных компенсаций при увольнении	12	7
Об оспаривании решений о невыплате надбавок за участие в боевых действиях	6	1
Об оспаривании решений о невыплате жилищных субсидий	58	20
Об оспаривании решений, повлекших нарушение прав военнослужащих при ипотечном кредитовании	414	343
Всего дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов военного управления	8272	3186

В числе административных дел, рассматриваемых Дисциплинарной коллегией Верховного Суда РФ (глава 23 КАС РФ), в 2021 г. имели место единичные случаи обжалований решений Высшей квалификационной коллегии судей РФ и квалификационных коллегий судей субъекта Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий судьи (всего 13 дел, из них требования были удовлетворены только в трех случаях).

Административные дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (глава 24 КАС РФ) также не составляют значительного объема (табл. 4) и, как правило, связаны с отменой регистрации кандидата, аннулированием регистрации списка кандидатов, оспариванием решения, действия (бездействия) участковой избирательной комиссии, комиссий референдума.

Т а б л и ц а 4

Административные дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (глава 24 КАС РФ)	Всего рассмотрено с вынесением решения	Удовлетворено требований
1	2	3
Об ошибках и неточностях в списках избирателей, участников референдума	4	0
Об отмене решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, результатах выборов	193	4

Окончание табл. 4

1	2	3
Об оспаривании решений избирательных комиссий по проведению референдума об отказе в проведении референдума	7	4
Об оспаривании решений избирательных комиссий по проведению референдума об отказе в регистрации инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума	9	1
Об оспаривании иных решений избирательных комиссий по проведению референдума	26	8
О расформировании избирательной комиссии, комиссии референдума	1	1
По вопросам регистрации	268	128
Об определении срока назначения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления	1	1
Об оспаривании решения, действия (бездействия) участковой избирательной комиссии, комиссий референдума	298	59
Об отстранении члена участковой избирательной комиссии от участия в работе данной комиссии, удалении наблюдателя или иного лица из помещения для голосования	64	41
Прочие, возникающие из нарушений избирательного законодательства (глава 24 КАС РФ)	278	77
Всего дел по главе 24 КАС РФ	1587	449

В 2021 г., как и в предыдущие годы, судами было рассмотрено достаточно большое количество административных дел по главе 25 КАС РФ

об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости (табл. 5) с большой степенью удовлетворения административных исков.

Таблица 5

Административные дела об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости (глава 25 КАС РФ)	Всего рассмотрено с вынесением решения	Удовлетворено требований
Об установлении рыночной стоимости земельных участков и отдельных объектов недвижимости	22 166	22 033
Об изменении кадастровой стоимости в связи с выявлением недостоверных сведений об объекте оценки, использованных при определении его кадастровой стоимости, в том числе об исправлении технической и (или) кадастровой ошибки	77	57
Об оспаривании решения или действия (бездействия) комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости	284	196
Прочие по главе 25 КАС РФ	210	207
Всего дел по главе 25 КАС РФ	22 737	22 493

Достаточно большое количество административных дел, рассмотренных в 2021 г., составили административные дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок (глава 26 КАС РФ) по делам,

подсудным мировым судьям, районным судам, гарнизонным военным судам, областным и равным им судам, окружным (флотским) военным судам (табл. 6).

Т а б л и ц а 6

Административные дела о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок (глава 26 КАС РФ)	Всего рассмотрено с вынесением решения по делам, подсудным мировым судьям, районным судам, гарнизонным военным судам	Удовлетворено требований	Всего рассмотрено с вынесением решения по делам, подсудным областным и равным им судам, окружным (флотским) военным судам	Удовлетворено требований
О присуждении компенсации за нарушение права на уголовное досудебное производство в разумный срок и применение меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество	108	99	54	45
О присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок	273	193	49	31
О присуждении компенсации за нарушение права на гражданское судопроизводство в разумный срок	176	80	52	17
О присуждении компенсации за нарушение права на административное судопроизводство в разумный срок (в том числе по делам об административных правонарушениях)	121	70	39	18
О присуждении компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок	2 893	2 815	369	357
Прочие по главе 26 КАС РФ	25	24	–	–
Всего дел по главе 26 КАС РФ	3 596	3 281	563	468

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДЕЛА: СУДЕБНАЯ СТАТИСТИКА

И, наконец, как уже говорилось выше, традиционно самая многочисленная категория административных дел (табл. 7) представлена административными делами о взыскании денеж-

ных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц (глава 32, в том числе рассматриваемые в порядке главы 11.1 КАС РФ).

Т а б л и ц а 7

Административные дела о взыскании обязательных платежей и санкций	Всего рассмотрено с вынесением решения (судебного приказа)	Удовлетворено требований
1	2	3
О взыскании налогов и сборов	3 704 898	3 634 082
О взыскании взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации	37 948	35 845
О взыскании взносов в Фонд социального страхования	2262	1909
О взыскании взносов в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования	7454	5490

Окончание табл. 4

1	2	3
О взыскании таможенных сборов	2052	1971
Прочие о взыскании обязательных платежей и санкций (глава 32, в том числе рассматриваемые в порядке главы 11.1 КАС РФ)	92 829	89 294
Всего дел по главе 32 КАС РФ	3 847 443	3 768 591

¹ URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6120>

Воронежский государственный университет
Носова Ю. Б., кандидат юридических наук, доцент
кафедры трудового права, доцент кафедры административного и административного процессуального права
e-mail: yulia_sh81@mail.ru

Voronezh State University
Nosova Yu. B., Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor of the Labor Law Department, Associate Professor
of the Administrative and Administrative Procedural Law
Department
e-mail: yulia_sh81@mail.ru

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

УДК 342.9

П. Н. Бирюков

Воронежский государственный университет

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СУД АВСТРИИ

Статья посвящена деятельности австрийского Федерального административного суда (далее – ФАС). Рассматриваются структура ФАС и правила судопроизводства. Анализируются федеральные законы «О Федеральном административном суде», «Об административном судопроизводстве» и др. Выявляются особенности австрийского административного судопроизводства.

Ключевые слова: Австрия; судебная система Австрии; Федеральный административный суд; административное судопроизводство.

FEDERAL ADMINISTRATIVE COURT OF AUSTRIA

The article is devoted to the activities of the Austrian Federal Administrative Court (hereinafter - FAC). The structure of the FAC and the rules of procedure are considered. The Federal act «On the Federal Administrative Court», the Federal act «On Administrative Court Proceedings» and other acts are analyzed. The features of the Austrian administrative legal proceedings are revealed.

Key words: Austria; the judicial system of Austria; the Federal Administrative Court; administrative proceedings.

Австрийский Федеральный административный суд¹ является апелляционным органом в сфере управления, за исключением вопросов финансового права, подведомственных Федеральному финансовому суду².

Федеральный административный суд (далее – ФАС или Суд) действует на основании федеральных законов «Об организации судов»³ и «О Федеральном административном суде» 2013 г.⁴

Судьи назначаются Федеральным Президентом по предложению Федерального Правительства. К выдвижению и назначению судей применяются соответствующие положения Федерального закона «О службе судей и прокуроров»⁵. Последние на нынешний момент выборы судей состоялись в ноябре 2021 г.⁶

В составе ФАС президент и вице-президент, которые образуют президиум Суда, а также судьи (§ 2 закона о ФАС). Всего в ФАС 218 судей. Суд находится в Вене (там работают 162 судьи); также имеются филиалы в Граце (14 судей), Инсбруке (17 судей) и Линце (23 судьи).

В некоторых случаях закон предусматривает участие в судопроизводстве народных заседателей, обладающих специальными познаниями (Fachkundiger Laienrichter⁷). Заседатели должны

быть дееспособными гражданами Австрии, не имеющими судимости за умышленное преступление. Они назначаются Федеральным канцлером на шесть лет на основе Закона «О службе судей и прокуроров».

Президент ФАС руководит Судом, осуществляет надзор за персоналом и ведет дела ФАС в той мере, в какой они не входят в компетенцию других органов. В частности, президент осуществляет внутренний аудит Суда (§ 78a Федерального закона «Об организации судов»).

Президент также обеспечивает, чтобы решения Суда были как можно более единообразными, сохраняя при этом независимость судебной системы (§ 3.1 закона о ФАС). Президент назначает руководителей филиалов, а также может участвовать в отправлении правосудия, если это не мешает выполнению задачи по управлению Судом.

Судьи ФАС образуют Общее собрание (die Vollversammlung), которое занимается избранием членов и их заместителей: а) семи сенатов (в российской традиции – судебных коллегий); б) Дисциплинарного сената; в) Комитета по распределению дел; г) Контрольной комиссии; д) Сената по персоналу.

В каждом сенате имеются председатель, заместитель и выборные члены. Они назначаются

президентом Суда на шесть лет по рекомендации сената по персоналу. Последний включает в себя президента Суда, вице-президента и пять членов, избираемых Общим собранием из числа судей.

ФАС принимает решения в составе «единоличного судьи», если только федеральные законы либо законы земель не предусматривают, что дело рассматривается коллегиально (§ 6 закона о ФАС). Сенаты состоят из трех судей – одного председателя и двух членов (§ 7.1 закона о ФАС). Если федеральные законы или законы земли предусматривают участие в отправлении правосудия народных заседателей, последние участвуют в заседании вместо судей.

Процесс в Суде регламентируется Федеральным законом «Об административном судопроизводстве» (в ред. 2022 г.)⁸ (далее – ФЗ об АС).

В ФАС обжалуются:

во-первых, решения административных органов в связи с их незаконностью – так называемая «жалоба на решение» (Bescheidbeschwerde);

во-вторых, приказы и принудительные меры административных органов в связи с их незаконностью – «жалоба на меры» (Maßnahmenbeschwerde);

в-третьих, нарушение обязанности административным органом по принятию решения – «жалоба на молчание» (Säumnisbeschwerde).

Общий срок подачи жалоб на решения и на молчание составляет четыре недели, для жалоб на меры – шесть недель. Исключения предусмотрены федеральным и земельным законодательством. Могут быть установлены и более короткие сроки обжалования: например, две недели для резервистов и лиц, служащих в ополчении (§ 65 Дисциплинарного закона⁹).

По общему правилу, подача жалобы не имеет приостанавливающего действия. Тем не менее по просьбе заявителя Суд может своим постановлением приостановить исполнение административного акта, «если это не противоречит насущным общественным интересам» и «непринятие мер поставит заявителя в непропорционально невыгодное положение» (§ 22.1 ФЗ об АС).

В компетенции ФАС входят следующие акты:

1) решения Федерального управления по делам миграции и убежища¹⁰ относительно: а) общие ходатайства о предоставлении убежища; б) ответственности Австрии за предоставление убежища по «Дублинской процедуре»¹¹; в) невыдачи вида на жительство по гуманитарным соображениям; г) прекращения пребывания иностранцев в Австрии и организации их выезда; д) назначения содержания под стражей в ожидании депортации. Жалобы подаются в

Федеральное управление по делам миграции и убежища. Жалобы на отказ в выдаче визы подаются в конкретный орган, принявший решение. Срок обжалования зависит от вида действий. Он составляет: а) одну неделю для «процедур в аэропорту» (§ 33, п. 3 Закона об убежище¹²); б) две недели для «Дублинской процедуры»; в) четыре недели для заявлений о предоставлении убежища и в отношении «несопровождаемых несовершеннолетних»; г) шесть недель относительно задержания в ожидании депортации;

2) решения по социальным вопросам. Здесь обжалуются: а) отказы Государственной службы занятости¹³ (далее – AMS): в назначении пособия по безработице; в выдаче так называемых «карт по трудоустройству» (Rot-Wei-Rot-Karte, Blauen Karte EU и др.), разрешений на работу, сертификатов безопасности и т. д. Жалоба подается в региональное отделение AMS. Срок начинается с момента вручения гражданину решения AMS и, как правило, составляет четыре недели; б) решения Министерства социальных дел¹⁴, связанные с инвалидностью, и по исполнению законов о трудоустройстве инвалидов¹⁵. В данных случаях срок установлен в шесть недель;

3) решения австрийского Уполномоченного по защите данных¹⁶. Он отвечает за соблюдения положений Регламента ЕС по защите данных 2016/679¹⁷ и Федерального закона «О защите данных»¹⁸. Жалоба в Суд подается через Уполномоченного в течение четырех недель;

4) решения административных органов о нарушении служебно-правового законодательства¹⁹ и решения Федерального дисциплинарного органа²⁰ (далее – ФДО) по привлечению федеральных служащих к дисциплинарной ответственности. Перечень указанных служащих чрезвычайно широк и включает в себя лиц, перечисленных в Федеральном законе «О государственной службе» 1979 г.²¹ и иных законах. Здесь и федеральные чиновники, и вузовские преподаватели, и сотрудники почты, и «прочие достойные лица». Обжалуются в Суд и решения ФДО о возбуждении, отказе в возбуждении или прекращении дисциплинарного производства. Жалоба подается в орган, вынесший решение. Срок для обжалования начинает течь с момента вручения служащему уведомления и, как правило, составляет четыре недели. Могут быть установлены и иные сроки в зависимости от органа и лица. Споры между лицами, состоящими в частно-правовых трудовых отношениях с федеральным правительством (наемными работниками), рассматривают суды общей юрисдикции;

5) решения относительно платежей и сборов в рамках отправления правосудия. Указанные платежи закреплены в законах: о требованиях относительно вознаграждения²², о судебных взносах²³, о судебных издержках²⁴, о консульских сборах²⁵. Кроме того, в эту категорию попадают расходы и сборы в области правосудия, установленные Министерством юстиции Австрии²⁶. Жалоба направляется в орган, вынесший решение, – председателю суда, руководителю суда, финансовому инспектору, федеральному министру юстиции;

6) решения по вопросам так называемого «вузовского права» (Schulrecht) на акты университетских властей. В их числе центральные, высшие сельскохозяйственные и лесохозяйственные, а также некоторые иные образовательные учреждения. Ответчик – Федеральный министр образования, науки и исследований²⁷. По общему правилу, жалоба подается через Департамент образования (Bildungsdirektion) соответствующей федеральной земли. В некоторых случаях предусмотрена «предварительная процедура», в рамках которой жалобу рассматривает руководство вуза. Возражение на решение вуза может быть подано Министру. Решение Министра обжалуется в ФАС в течение четырех недель с момента вынесения. Законодательство может предусматривать и сокращенные сроки (пять дней, две недели и т. д.);

7) административные акты в сфере экономики, связи, транспорта и окружающей среды²⁸. Данная сфера правоотношений чрезвычайно широка и включает в себя: железнодорожное право; закон о надзоре за финансовым рынком; закон об азартных играх; авиационное право; организацию рынка; закон о СМИ и др. Указанные вопросы весьма объемны и требуют отдельного анализа, выходящего за рамки настоящей статьи.

Общие правила производства в ФАС по всем видам жалоб, в принципе, сходны. Жалобу вправе подать любой, кто утверждает, что его права были нарушены административным актом.

Жалоба должна содержать: а) наименование оспариваемого решения или мер; б) наименование соответствующего органа; в) основания, на которых основывается заявление; г) требование и материалы, необходимые для оценки жалобы (§ 9 ФЗ об АС).

Если в жалобе приводятся новые факты или доказательства, которые власти или ФАС считают важными, «они должны немедленно уведомить об этом другие стороны и предоставить им возможность, но не в течение разумного двухне-

дельного срока, превышающего срок, принять к сведению содержание жалобы и прокомментировать его» (§ 10 ФЗ об АС).

Сторонами в процессе являются заявитель и ответчик (§ 18 и 19 ФЗ об АС). В разбирательстве в ФАС участие адвоката не обязательно; однако сторона может назначать в процесс своего представителя по общим правилам гражданского судопроизводства²⁹. Если иное не предусмотрено федеральным законодательством или законом земли, стороне должна быть предоставлена юридическая помощь, когда это основано на статье 6 (1) Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Юридическая помощь включает в себя право стороны на назначение адвоката для составления и подачи жалобы, заявления о представительстве в судебном заседании и некоторых других вопросов (§ 8а ФЗ об АС).

Физическое лицо (заявитель или административный ответчик) должно быть проинформировано на языке, который понимает, о праве на устного и письменного переводчика. Решение о предоставлении переводчика принимается в форме постановления (§ 38а ФЗ об АС).

Процесс в Суде ведет председатель сената, судьи и заседатели вправе участвовать, задавать вопросы (§ 25.3 ФЗ об АС). Разбирательство, по общему правилу, публичное и устное. Вместе с тем, по заявлению стороны или если суд сочтет необходимым, заседание может быть объявлено закрытым, «в той мере, в какой это необходимо по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности, защиты коммерческой и коммерческой тайны, а также в интересах защиты молодежи или частной жизни стороны, потерпевшего, свидетеля или третьего лица» (§ 25.1 ФЗ об АС).

Судьи и заседатели должны воздержаться от участия в процессе по причине своей возможной заинтересованности (Befangenheit). Они обязаны проинформировать об этом президента, который и принимает окончательное решение (§ 6 ФЗ об АС).

Доказательства должны быть непосредственно исследованы в заседании. Суд может проводить допрос свидетеля с использованием технических средств, «за исключением случаев, когда личное присутствие в суде более целесообразно или необходимо по особым причинам с учетом процессуальной экономии» (§ 25.6b ФЗ об АС).

Процедуру разбирательства в ФАС завершает вынесение решения (die Entscheidung). Процесс вынесения решения и голосование является тайным (§ 25.8 ФЗ об АС). Судебный акт может быть облачен в форму решения (das Erkenntnis –

§ 28–30) либо постановления (der Beschluss – § 31 ФЗ об АС).

В соответствии с § 20 закона о ФАС все акты Суда публикуются в Федеральной правовой информационной системе³⁰.

Согласно докладу ФАС за 2020 г.³¹, за всё время своего существования Суд рассмотрел около 180 000 дел. Примерно 64 % из них относятся к сфере иммиграции и предоставления убежища, около 20 % – к социальной сфере, 8 % – к сфере личных прав и образования, 6 % – к сфере бизнеса, связи, транспорта и окружающей среды. На 31 января 2021 г. количество ведущихся в Суде процедур по-прежнему велико – около 27 000. За последние два года наблюдается тенденция к увеличению продолжительности процессов во всех сенатах. Так, лишь 13 % процедур были завершены в течение двух месяцев, для 40 % понадобилось от четырех до шести месяцев, 47 % разбирательств продолжались более полугода. Кто бы мог подумать? И там просрочки!

ФАС предлагает увеличить количество судей, что сократит сроки производства в ФАС. Министр юстиции Австрии, отмечая недостаточное финансирование судов, крайне пессимистично настроен: «Судебная власть умирает тихой смертью»³². Могу только посоветовать: «Денег нет, но вы держитесь!».

Интересно также, что ФАС и в настоящее время не затронуло модное нынче поветрие цифровизации. Суд даже в период пандемии работал в открытом режиме, с сохранением, разумеется, мер предосторожности³³. Однако ни в закон о ФАС, ни в закон об АС внесены не были изменения относительно электронного судопроизводства. Активно продвигались в ФАС лишь процессы управления качеством и сертификации по правилам 9001 ISO³⁴. Видимо, австрийские власти посчитали, что на эффективность работы Суда его цифровизация не повлияет. Небольшие размеры страны и наличие филиалов обеспечивают надлежащий доступ к правосудию. Как говорится, «им виднее».

В целом, опыт ФАС в сфере административного судопроизводства представляется весьма интересным и заслуживающим подробного изучения. Даже у толерантных «гейропейцев» можно найти отдельные удачные варианты и правила.

¹ Das Bundesverwaltungsgericht. URL: <https://www.bvwg.gv.at>

² Das Bundesfinanzgericht. URL: <https://www.finanz.at/bundesfinanzgericht>

³ Gerichtsorganisationsgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000009>

⁴ Bundesverwaltungsgerichtsgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008212>

⁵ Richter und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008187>

⁶ URL: https://www.bvwg.gv.at/amtstafel/amtstafel_start.html

⁷ URL: https://www.bvwg.gv.at/Glossar/F/fachkundige_laienrichterin.html

⁸ Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008255>

⁹ Heeresdisziplingesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008766>

¹⁰ Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl. URL: https://www.bvwg.gv.at/fachbereiche/fremdenwesen_asyl_neu_start.html

¹¹ URL: <https://www.derstandard.at/consent/tcf/story/2000045851414/asylwerber-in-oesterreich-boomen-die-dublin-verfahren>

¹² Asylgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20004240>

¹³ Arbeitsmarktservice. URL: <https://www.ams.at>

¹⁴ Sozialministeriumservice. URL: <https://www.sozialministeriumservice.at>

¹⁵ Sozialentschädigungsgesetze. URL: https://www.bvwg.gv.at/fachbereiche/behindertenangelegenheiten_neu_start.html

¹⁶ Datenschutzbehörde. URL: <https://www.dsb.gv.at/>

¹⁷ EU-Verordnung 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=DE>

¹⁸ Datenschutzgesetz. URL: <https://www.dsb.gv.at/recht-entscheidungen/gesetze-in-oesterreich.html>

¹⁹ Gesamte Rechtsvorschrift für Dienstrechtsverfahrensgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008550>

²⁰ Bundesdisziplinarbehörde. URL: <https://www.bmkoes.gv.at/Ministerium/bdb.html>

²¹ Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>

²² Gebührenanspruchsgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002337>

²³ Gerichtliches Einbringungsgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002031>

²⁴ Gerichtsgebührengesetz

²⁵ Konsulargebührengesetz 1992. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001162>

²⁶ Bundesministerium für Justiz. URL: <https://www.bmj.gv.at>

²⁷ Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung. URL: <https://www.bmbwf.gv.at>

²⁸ URL: https://www.bvwg.gv.at/fachbereiche/wirtschaft_kommunikation_verkehr_umwelt_uebersicht_start.html

²⁹ Zivilprozessordnung. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001699>

³⁰ URL: <https://www.ris.bka.gv.at/Bvwg>

³¹ Der Tätigkeitsbericht des Bundesverwaltungsgerichts. URL: https://www.bvwg.gv.at/allgemeines/taetigkeitsbericht/taetigkeitsbericht_start.html

³² Justizminister Jabloner: «Die Justiz stirbt einen stillen Tod». URL: <https://kurier.at/politik/inland/justizminister-jabloner-die-justiz-stirbt-einen-stillen-tod/400541399>

³³ URL: <https://www.bvwg.gv.at/suche/ergebnis.html?searchterm=corona>

³⁴ Qualitätsmanagement/ISO-Zertifizierung. URL: <https://translate.google.com/?sl=de&tl=ru&op=translate>

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 Sciences, Professor, Head of the International and Eurasian Law Department

e-mail: birukovpn@yandex.ru

Трибуна молодых ученых

УДК 342.9

А. С. Лебедева

Воронежский государственный университет

Административно-правовые споры и их разрешение по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации

На основе анализа научных трудов ученых-административистов и нормативно-правовых актов предложено авторское определение административно-правового спора, а также проанализирован ряд практических проблем, с которыми сталкивается правоприменитель, разрешая споры в порядке административного судопроизводства. Предложены рекомендации, которые могут быть привнесены в процесс обсуждения современных проблем совершенствования российского законодательства об административном судопроизводстве, а также рекомендации по совершенствованию механизма взаимодействия судебной системы с органами прокуратуры.

Ключевые слова: административно-правовые споры, проблемы разрешения административно-правовых споров, административные дела «обязательной категории», Кодекс административного судопроизводства.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL DISPUTES AND THEIR RESOLUTION UNDER THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Based on the analysis of the scientific works of administrative scientists and legal acts, the author's definition of an «administrative dispute» is proposed. Some of practical problems that a law enforcement official is faces in the resolution of disputes in administrative proceedings are analyzed. Recommendations are proposed that can be introduced into the process of discussing modern problems of improving the Russian legislation on administrative proceedings, as well as recommendations for improving the mechanism of interaction between the judicial system and the prosecutor's office.

Key words: administrative dispute, problems of the resolution of administrative disputes, administrative cases of inevitable category, Administrative Procedure Code.

Проведение в стране административной реформы затронуло существующий порядок взаимоотношений государственного аппарата с обществом. С принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стало гораздо меньше вопросов по поводу применения норм публичного права для рассмотрения и разрешения административно-правовых споров. Правовое государство приобрело мощный инструмент контроля за публичным управлением, который осуществляется посредством деятельности судебных органов, призванных восстанавливать справедливость во взаимоотношениях общества и государства, а также обеспечивать защиту граждан от негативных действий и решений органов публичной власти. В настоящее время институт административного судопроизводства достаточно молод и содержит в

себе пробелы и коллизии. Правоприменительная практика наглядно показывает существование этих проблем, которые могут решаться и решаются путем внесения изменений в действующее законодательство.

Сфера действия административных норм довольно широка и требует глубоких познаний. Существует множество причин для возникновения административных споров. Проблема определения административно-правового спора порождает ряд трудностей, возникающих в ходе судебного разрешения таких споров на практике. Судебная система сталкивается с неопределенностью в определении сферы конфликтных отношений, поскольку публичная сфера затрагивает и частные интересы лиц.

Современные исследователи, занимающиеся изучением природы административно-правовых споров, предлагают различные варианты понятия административно-правового спора, что в

конечном итоге приводит к разному видению сущности понятия. По мнению И. М. Галий, административно-правовые споры – это споры, возникшие «в связи с осуществлением функций государственными органами и органами местного самоуправления, их должностными лицами, подлежащие рассмотрению и разрешению в судебном или административном порядке». Автор указывает на то, что такие «споры возникают из административно-правовых и иных публично-правовых отношений, которые можно подразделить на административно-тяжебные дела, которые могут иметь только правовой характер и разрешаются в судебном или административном порядке, и споры административно-процедурного характера»¹.

А. Б. Зеленцов рассматривает административно-правовой спор как спор, возникающий из административно-правовых отношений, складывающихся в связи с осуществлением властных полномочий органами публичной администрации². Давая определение административно-правового спора, он указывает на субъектный состав и сферу возникновения, что позволяет произвести разграничение от сферы спора гражданско-правового.

А. И. Окунев в своей статье «Административно-правовые споры» определяет административно-правовой спор как «конфликт интересов, столкновение правовых норм, не находящихся в подчинении друг другу»³. К сторонникам конфликтной природы административно-правового спора можно отнести таких авторов, как А. В. Глодина, А. В. Никитина, Н. Ю. Хаманева, Е. В. Хахалева⁴. Например, А. В. Глодина определяет административно-правовой спор как «отношения, возникающие в связи с конфликтом или разногласиями между юридически неравными субъектами, одним из которых является орган государственной власти, другой – орган или должностное лицо, осуществляющее государственное управление»⁵. Однако необходимо отметить, что неравенство субъектов является не совсем верной формулировкой, поскольку в рамках административно-правового спора субъекты равны в правах. Юридическое неравенство субъектов имеет место до вступления их в спор, когда орган власти или иной орган (должностное лицо) реализуют властные полномочия и принимают те или иные решения (действия) в отношении других лиц.

Е. Б. Лупарев характеризует административно-правовой спор как «ответную реакцию объекта управления на управленческое воздействие со стороны государственных органов, органов

местного самоуправления или иных субъектов управления»⁶. Реакция может быть как положительной, так и отрицательной. Можно сделать вывод, что спор не всегда означает противоборство сторон, но может выступать в форме разногласия, как способ нахождения наилучшего решения проблемы.

Изучая научные труды Ю. Н. Старилова, можно отметить, что данный ученый особое внимание уделяет именно признакам административно-правового спора. Это позволяет отграничить их от других видов споров. Автор определяет административно-правовые споры как «комплексные материально-процессуальные административные правоотношения, которые подразумевают наличие противоречий сторон данных правоотношений, вызванных конфликтом интересов в сфере публичного (государственного) управления»⁷. В самом определении Ю. Н. Старилов указывает на структуру спора, определяя наличие сторон, а также предмет спора, выраженный в виде конфликта интересов.

И. М. Дивин определяет административно-правовой спор как разногласие, вместе с тем указывая и его основные признаки: субъекты и его содержание. В статье «Сущность и правовая природа административно-правового спора» он приводит следующее понятие: «Административно-правовой спор – это регламентированные нормами арбитражно-процессуального и административного права разногласия, возникающие между субъектами административно-правовых отношений в результате реализации органами государственной власти их полномочий»⁸.

У. В. Метелева рассматривает административно-правовой спор как несогласие субъекта с принятым в отношении него решением. При этом несогласие должно быть выражено в официальной форме, иметь документальное выражение и доведено до сведения властного органа, принявшего это решение⁹.

О том, что спор должен быть выражен вовне, указывает в своей статье А. А. Демин. Форма выражения может быть представлена как иском, так и в иной предусмотренной действующим законодательством форме, влекущей правовые последствия. Автор четко указывает, что «только официальная форма выражения спора предопределяет его дальнейшее развитие в правовом пространстве»¹⁰.

Необходимо отметить, что публичный характер административно-правовых споров предопределяет и тот факт, что разрешение таких споров несет юридическую пользу не только для конкретной частной стороны, но и для общества

в целом. Разрешая конкретный спор с органом публичной власти или должностным лицом, суд создает своего рода практику, которая способствует снижению возникновения похожих спорных ситуаций в будущем.

Обращаясь к судебной практике, можно проследить наличие структурных элементов в споре. Так, по материалам обзора Верховного Суда РФ¹¹, гражданка А. обратилась в суд с административным иском о признании незаконным бездействия судебного пристава-исполнителя и возложении обязанности снять ограничение на выезд из Российской Федерации, ссылаясь на то, что ей не были вручены постановление о возбуждении исполнительного производства и постановление об ограничении на выезд из Российской Федерации, при этом имеющаяся задолженность по исполнительному производству была погашена в полном объеме. В сентябре 2018 г. при выезде из Российской Федерации гражданке А. было вручено уведомление об ограничении на выезд из Российской Федерации на основании соответствующего решения пристава-исполнителя. Гражданка А. знала, что является должником по исполнительному производству. В мае 2018 г. гражданин Б., являющийся сыном гражданки А., полностью погасил задолженность, о чем судебный пристав-исполнитель был уведомлен гражданкой А. должным образом.

Постановления, действия (бездействие) судебного пристава-исполнителя и иных должностных лиц Федеральной службы судебных приставов России могут быть оспорены в суде сторонами исполнительного производства (взыскателем и должником) и иными лицами, которые считают, что нарушены их права и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению ими прав и законных интересов либо на них незаконно возложена какая-либо обязанность (ч. 1 ст. 218, ст. 360 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹², ч. 1 ст. 121 Федерального закона¹³ «Об исполнительном производстве»)¹⁴.

Решением суда первой инстанции административное исковое заявление было удовлетворено. При этом суд исходил из того, что в адрес административного истца не было направлено постановление об ограничении на выезд за пределы Российской Федерации, задолженность по исполнительному производству была погашена в полном объеме, о чем пристав-исполнитель был уведомлен надлежащим образом, однако исполнительное производство окончено не было, как и не было снято ограничение.

В данном случае субъектом, обладающим властными полномочиями, выступает судебный пристав-исполнитель. Гражданка А., как управляемая сторона, выступает с ответной реакцией на управленческое воздействие со стороны государственных органов, которая выражается в несогласии с принятым в отношении нее решением. Возникшие разногласия выразились в противоречии субъектов по поводу правомерности вынесенного решения пристава-исполнителя, которое нарушило права гражданки А., а именно был ограничен ее выезд за границу Российской Федерации, о чем гражданка А. узнала только лишь в аэропорту (объект и предмет спора). В заявлении лицо указало на факты оплаты задолженности, уведомления пристава-исполнителя в порядке, предусмотренном действующим законодательством, а также на нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (ч. 1 ст. 218, ст. 360) о праве обратиться в суд с требованиями об оспаривании решения пристава-исполнителя и выступило с требованием о признании бездействия судебного пристава-исполнителя незаконным. Спор был разрешен в судебном порядке.

Обобщая вышеприведенные позиции ученых-административистов, а также судебную практику по административным делам, можно сформулировать следующую дефиницию: административно-правовой спор есть разногласие, проявляющееся в форме юридического конфликта, выраженное официально, имеющее публичный характер, возникающее между субъектами, один из которых обязательно наделен государственно-властными управленческими полномочиями, выраженное в нарушении прав, обязанностей и законных интересов лиц в связи с реализацией государственно-управленческих функций, которое может быть разрешено в судебном и внесудебном порядке в соответствии с действующим законодательством.

Наряду с проблемами в теории административно-правовых споров имеется ряд вопросов, с которыми сталкивается правоприменитель. Анализируя судебную практику по делам о разрешении административно-правовых споров, можно выделить проблемы, возникающие как при подаче искового заявления, так и при самой процедуре разрешения спора. Одной из наиболее актуальных является проблема определения предмета спора. К примеру, гражданин обратился в суд с административным иском о признании незаконным решения призывной комиссии об отказе в удовлетворении его заявления о замене военной службы

по призыву на альтернативную гражданскую службу, возложении обязанности принять соответствующее решение. Районным судом в принятии такого заявления ему было отказано, поскольку, по мнению суда, призывная комиссия не является субъектом, наделенным публичными полномочиями, и спор должен разрешаться в порядке гражданского судопроизводства. Однако судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации признала такие выводы ошибочными, основанными на неправильном толковании и применении норм законодательства, регулирующих возникшие правоотношения. Конституционное право гражданина на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой, предусмотренное ч. 3 ст. 59 Конституции Российской Федерации¹⁵, регулируется федеральными законами «О воинской обязанности и военной службе»¹⁶ и «Об альтернативной гражданской службе»¹⁷. Данными нормативно-правовыми актами закреплено право гражданина на обжалование в суд решений призывной комиссии. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отметила, что отношения между гражданином и государством, связанные с призывом на военную службу, носят публичный характер, в связи с чем названная категория дел подлежит рассмотрению по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Судебные акты были отменены, административное исковое заявление было направлено в суд первой инстанции для рассмотрения по существу¹⁸.

Определение подведомственности спора усложняется, когда в возникшей спорной ситуации имеется и административный, и гражданско-правовой компоненты. Поскольку каждое спорное правоотношение имеет свои индивидуальные особенности, вопросы разграничения предметов регулирования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации будут так или иначе возникать на практике. Стоит отметить, что с момента начала действия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Верховным Судом были даны разъяснения касательно некоторых проблемных вопросов, в том числе и определения подведомственности. Вместе с тем разрешить все возникающие проблемы не представляется возможным, поскольку появляются не только новые категории дел, но и особенности каждого конкретного спора могут перевести схожее по сути дело в сферу других отношений.

Так, судебной коллегией по административным делам Приморского краевого суда¹⁹ было отменено решение районного суда об отказе в удовлетворении административного иска гражданина к администрации муниципального района об отказе в предоставлении в собственность земельного участка в садовом некоммерческом товариществе, членом которого он является. Судебная коллегия пришла к выводу о том, что заявленные административным истцом требования направлены на восстановление ее имущественных прав, а также затрагивают имущественные права другого члена товарищества на спорный земельный участок. Таким образом, дело должно было рассматриваться в порядке гражданского судопроизводства. Районный суд не применил ст. 16.1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, вследствие чего спор был разрешен с применением неправильного вида судопроизводства, без привлечения заинтересованных лиц, что является грубым нарушением. Причиной допущенной ошибки мог послужить тот факт, что одним из участников спорного правоотношения является администрация муниципального района – лицо, наделенное публичными полномочиями.

Правосудие должно быть процессуально эффективным, поскольку от его правильности и своевременности зависит обеспечение прав и свобод граждан. При неправильном определении истцом вида судопроизводства нецелесообразно отказывать в принятии искового заявления, поскольку это тормозит процесс разрешения спора, а также препятствует восстановлению нарушенных прав и свобод граждан. Необходимо законодательно предусмотреть правовую норму о том, что суд должен самостоятельно определить вид судопроизводства и продолжить рассмотрение дела в установленном законом порядке, предварительно информировав об этом участников дела.

Отдельной проблемой в административной судопроизводстве является обеспечение участия прокурора в судебном процессе. Согласно ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации прокурор вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ч. 1 ст. 39), а также прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных федеральными законами (ч. 7 ст. 39).

Вышеназванный кодекс предусматривает участие прокурора в административных делах так называемой «обязательной категории», среди которых: об оспаривании нормативных правовых актов (ст. 213); о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ст. 243); о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации, в специальном учреждении (ст. 268); об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (ст. 272); о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в недобровольном порядке (ст. 277, 280), а также в медицинскую противотуберкулезную организацию (ст. 283). При принятии административного дела, по которому участие прокурора является обязательным, к производству суд обязан известить об этом соответствующего прокурора. Однако в судебной практике имеют место случаи, когда прокурор судом уведомлен не был и дело было рассмотрено без его участия. Такое решение подлежит отмене, а дело направляется на новое рассмотрение, что значительно увеличивает сроки разрешения спора.

Так, апелляционным определением судебной коллегии Томского областного суда²⁰ отменено решение Советского районного суда г. Томска от 29 апреля 2021 г., которым отказано в удовлетворении искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Томскводоканал» к администрации г. Томска о признании недействующим постановления администрации г. Томска от 11 февраля 2020 г. № 124 «О внесении изменений в постановление администрации города Томска от 4 июня 2015 г. № 494 “Об определении гарантирующих организаций для централизованных систем холодного водоснабжения и (или) водоотведения на территории муниципального образования “Город Томск”» в части включения в зоны деятельности общества с ограниченной ответственностью «Томскводоканал» отдельных систем водоотведения, а административное дело № 2а-1484/2021 направлено на новое рассмотрение в Советский районный суд г. Томска.

Данное административное дело в нарушение требований ч. 4 ст. 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации рассмотрено в отсутствие прокурора, которому не направлялись копии административного искового заявления и извещение о времени и месте рассмотрения дела.

В связи с рассмотрением дела судом первой инстанции без извещения прокурора дело направлено на новое рассмотрение в районный суд.

На органы прокуратуры возложена функция по защите как интересов общества в целом, так и нуждающихся в защите лиц, поэтому законодателем определены категории дел обязательного участия органов прокуратуры в административного судопроизводстве. Приказом Генерального прокурора от 11 января 2021 г. № 2²¹ определена необходимость обеспечения обязательного участия прокурора во всех судебных инстанциях и дача им мотивированного заключения по делам «обязательной категории», которое представляет собой правовую оценку на основе детального исследования материалов дела. Поэтому суд при подготовке административного дела, относящегося к делам «обязательной категории», к судебному разбирательству обязан обеспечить своевременное извещение органов прокуратуры во избежание затягивания сроков судебного разбирательства.

Для обеспечения своевременного и качественного взаимодействия между судом и органами прокуратуры предлагается разработать проект по интеграции Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Правосудие» в систему межведомственного электронного взаимодействия, функционирование которой регламентировано Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия, утвержденного постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697²². Данный проект должен предполагать разработку комплекса программных средств и информационных баз данных, выполняющих функции передачи сообщений между информационными системами по защищенным каналам связи. Такое взаимодействие в настоящее время осуществляется в ряде органов исполнительной власти, правоохранительных органах, внебюджетных фондах. При поступлении административного иска в суд и принятии его к производству административное дело регистрируется в системе ГАС «Правосудие». В специальном разделе выбирается категория, к которой относится дело. После регистрации из ГАС «Правосудие» по системе межведомственного электронного взаимодействия уведомление о принятии к производству такого дела поступает в соответствующий орган прокуратуры. Таким образом, вероятность неуведомления прокурора о рассмотрении административного дела «обязательной категории» будет существенно снижена.

Подводя итоги, можно констатировать, что имеется определенный комплекс проблем, который предстоит решить законодателю. Данные проблемы связаны как с пробелами, допущенными при разработке Кодекса административного судопроизводства, так и постоянно изменяющейся правовой действительностью и возникновением новых видов отношений, которые требуют правовой регламентации. Указанные в статье предложения будут способствовать обеспечению быстрой и надлежащей судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений; а также повышению эффективности административного правосудия.

¹ Галий И. М. Административно-правовые споры в рамках института административного судопроизводства : проблемные вопросы содержательной характеристики // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 10.

² См.: Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор : вопросы теории. М. : Изд-во РУДН, 2009. С. 176.

³ Окунев А. И. Административно-правовые споры // Студенты в правовой науке. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. Вып. 4. С. 90.

⁴ См., например: Никитина А. В. Конституционно-правовые споры : понятие, критерии отграничения от иных видов публично-правовых споров // Юридические исследования. 2018. № 9. С. 17; Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры : проблемы и способы их разрешения // Государство и право. 2006. № 11. С. 13.

⁵ Глодина А. В. Административное дело и административно-правовой спор : понятие и соотношение // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 3. С. 144.

⁶ Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 23.

⁷ Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2017. Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ). С. 555.

⁸ Дивин И. М. Сущность и правовая природа административно-правового спора // Российская юстиция. 2012. № 1. С. 44.

⁹ См.: Метелева У. В. Административное производство по разрешению административных споров : понятие и виды // Вестник Евразийской академии административных наук. 2007. № 1. С. 84.

¹⁰ Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуаль-

ного законодательства Российской Федерации // Журнал административного судопроизводства. 2022. № 4. С. 45.

¹¹ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2020) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10 июня 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391 ; 2022. № 24. Ст. 3943.

¹³ См.: Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849 ; 2022. № 29 (ч. III). Ст. 5282.

¹⁴ См.: О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 // Российская газета. 2015. № 270 (6841).

¹⁵ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31. Ст. 4398.

¹⁶ См.: О воинской обязанности и военной службе : федер. закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1475 ; 2022. № 39. Ст. 6540.

¹⁷ См.: Об альтернативной гражданской службе : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3030 ; 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5027.

¹⁸ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20 декабря 2016 г. // СПС Консультант Плюс

¹⁹ См.: Обзор Приморского краевого суда от 19 августа 2021 г. «Обзор практики рассмотрения административных дел судебной коллегии по административным делам Приморского краевого суда за первое полугодие 2021 года» // Бюллетень судебной практики. 2021. № 1 (43)

²⁰ См.: Апелляционное определение Томского областного суда от 29 октября 2021 по делу № 33а-3481/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ См.: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11 января 2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» // Законность. 2021. № 2

²² См.: О единой системе межведомственного электронного взаимодействия : постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 : в ред. от 13.02.2022 № 1242 // Собр. законодательства Рос. Федерации. Ст. 4823 ; 2022. № 29 (ч. III). № 8. Ст. 5498.

Воронежский государственный университет
Лебедева А. С., магистр кафедры административного и административного процессуального права
e-mail: lebedeva.alena.sergeevna@gmail.ru

Voronezh State University
Lebedeva A. S., Master of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
e-mail: lebedeva.alena.sergeevna@gmail.ru

И. А. Кожемяко

Воронежский государственный университет

НАУЧНАЯ ИДЕЯ ПРОФЕССОРА И. А. ГАЛАГАНА О ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ПРОИЗВОДСТВА

Публикация подготовлена на основе конкурсной работы, в которой были проанализированы научные воззрения доктора юридических наук, профессора Ивана Александровича Галагана (1930–1997) на процессуальную форму и систему регламентирующих ее правовых норм и приведена авторская точка зрения по исследуемому вопросу.*

Ключевые слова: И. А. Галаган, административно-процессуальное право, административное судопроизводство, административная ответственность, процессуальное право.

THE SCIENTIFIC IDEA OF PROFESSOR I. A. GALAGAN ON THE PROCEDURAL INDEPENDENCE OF PRODUCTION

The publication was prepared on the basis of a competitive work, in which the scientific views of Doctor of Law, Professor Ivan Alexandrovich Galagan (1930–1997) on the procedural form and the system of legal norms regulating it are analyzed and the author's point of view on the issue under study is given.

Key words: I. A. Galagan, administrative procedure law, administrative proceedings, administrative responsibility, procedural law.

Профессор И. А. Галаган¹ в книге «Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование» (Воронеж, 1976)² сформулировал следующий тезис: «Распространение тех или иных элементов процессуальных форм, присущих какому-либо одному производству, на другое нельзя расценивать как обстоятельство, в силу которого последнее должно утратить свою процессуальную самостоятельность». Тезис относился к процессуальному регулированию в советскую эпоху, поэтому интересно было бы поразмышлять о том, насколько это утверждение актуально и обоснованно в настоящее время.

Прежде чем анализировать какое-либо высказывание, необходимо установить значение терминов, к которым в нем апеллирует автор. В нашем случае нужно установить значение тер-

минов, во-первых, «процессуальная форма», и, во-вторых, «процессуальная самостоятельность производства».

Для понимания категории «процессуальная форма» следует обратиться к изданной под научной редакцией профессора И. А. Галагана монографии «Процессуальные нормы и отношения в советском праве» (Воронеж, 1985), в которой ученый дает ее определение и выделяет несколько выражающих ее признаков³. По И. А. Галагану, под процессуальной формой следует понимать «специфику системы нормативных основ процессуальной деятельности, выражающуюся в особенностях субъективных прав и обязанностей ее участников, режима, распорядка (церемониала) или обрядности развития и осуществления этой деятельности, а также процедуры издания и реализации предусмотренных процессуальных актов»⁴.

Стоит обратить внимание на то, что в своем высказывании профессор И. А. Галаган вводит юридическую конструкцию «процессуальная самостоятельность производства», при этом не давая ее определения. В изученных при написании конкурсной работы трудах иных авторов определения такой юридической конструкции также не встретилось, хотя выражение «процессуальная самостоятельность» используется, но только по отношению к участникам уголовного

* Конкурсная работа студента юридического факультета ВГУ И. А. Кожемяко была подготовлена под научным руководством доктора юридических наук, профессора С. Н. Махиной для конкурса научных работ студентов «Научное наследие профессора Ивана Александровича Галагана», организованного научно-образовательным центром юридической антропологии и конфликтологии, кафедрой теории и истории государства и права и кафедрой административного и административного процессуального права юридического факультета ВГУ (31 марта 2022 г.). По решению жюри конкурсной работе было присвоено 1-е место.

процесса (например, «процессуальная самостоятельность следователя», «процессуальная самостоятельность дознавателя» и т. д.).

Будет оправданным считать, что под «процессуальной самостоятельностью производства» понимается его значимость, уникальность правовых норм, особенность его назначения, позволяющие считать такое производство достаточно обособленным от других. Процессуальную самостоятельность производства, на наш взгляд, определяет не только и даже не столько форма, сколько содержание, т. е. предмет и назначение производства. Поэтому можно добавить, что система производств в рамках тех или иных элементов процессуальной формы не является статичной, раз и навсегда неизменной. Как только законодатель осознает то, что профессор И. А. Галаган называет «процессуальной самостоятельностью производства», происходит законодательное закрепление нового вида производства.

Обратим внимание на производства по отдельным категориям административных дел в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)⁵. Помимо прочих производств в КАС РФ с 2018 г. урегулированы: 1) производство по административным делам о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено (гл. 27.1); 2) производство по административным делам о признании информационных материалов экстремистскими (гл. 27.2). Оба этих производства обладают предельно схожей процессуальной формой.

Разумеется, по содержанию нормы в гл. 27.1 и 27.2 КАС РФ отличаются (например, нормы о подсудности), но с точки зрения формы не столь значительно, что было бы нельзя их объединить в единое производство (по аналогии, как это предусмотрено в случае с производством по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, гл. 24 КАС РФ).

Так чем же руководствуется законодатель, когда выводит отдельные производства? На наш взгляд, тем идеальным началом, которое у профессора И. А. Галагана называется «процессуальная самостоятельность производства».

В представленном высказывании профессора И. А. Галагана как раз таки и поднимается проблема разграничения, обособления производств и процессуальных отраслей. Дискуссия по этой

проблеме имеет краеугольное значение для процессуальной правовой науки, так как концептуальные позиции по вопросу разграничения правовых производств и отраслей в конечном счете вносят решающий вклад в формирование системы процессуального законодательства. В рамках этой дискуссии профессор И. А. Галаган полагает, что сходство элементов процессуальных форм различных производств (и – можно развить мысль – процессуальных отраслей) само по себе еще не является свидетельством их тождественности или же производности одного производства от другого.

Например, идеи об административной юстиции находили воплощение в различных процессуальных формах. Так, профессор А. Б. Зеленцов выделяет несколько моделей административной юстиции: система специальной административной юрисдикции внутри системы исполнительной власти (одна процессуальная форма), внутри системы судебной власти, система единой юрисдикции и система внутренней специализации судов общей юрисдикции (другая процессуальная форма)⁶. Как известно, в России до принятия КАС РФ споры, возникающие из публичных правоотношений, и вовсе рассматривались и разрешались в соответствии с нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, т. е. в рамках гражданско-правовой процессуальной формы. Как видно, одна и та же с точки зрения содержания (назначения) деятельность может осуществляться в различных процессуальных формах (в рамках трибуналов, судов). Однако разность процессуальных форм не меняет сути административной юстиции – разрешение административных споров, одной из сторон в котором является публичный субъект, и контроль за законностью при осуществлении им публичных полномочий.

Обратной является ситуация, когда имеются значительные сходства процессуальных форм, присущих разным производствам, имеющим разный предмет, разную сферу применения. Так, в научных кругах имеется мнение, что административное судопроизводство стало «калькой» с судопроизводства гражданского, нормы КАС РФ «списаны» с норм ГПК РФ с вкраплениями слов «административный». Как следствие, порождается вывод о якобы производности административного судопроизводства от гражданского, отсутствию у него процессуальной самостоятельности. Такая позиция, на наш взгляд, не является верной. Для государства во все времена, независимо от уровня его правового развития, справедливое разрешение гражданско-правовых споров озна-

чало стабильность имущественных отношений, а стало быть, экономическую стабильность в целом. Напротив, само существование административно-правовых споров, в которых одной из сторон является властный публичный субъект, сама возможность оспорить его решения, действия, могло восприниматься как покушение на авторитет государственной власти, на политическую стабильность. Реализация концепции административной юстиции стала возможна лишь при достижении определенного уровня правового развития государств. Этим обусловлено то, что появление процессуально-правовых форм разрешения гражданско-правовых споров произошло заметно раньше (еще в античные времена), нежели разрешения административно-правовых споров (создание административных судов в Европе началось в XVIII в.). То есть существование двух судебных производств со сходной процессуальной формой не говорит об их тождественности, а появление одного позже другого – о его производности.

Именно такую позицию обосновывает профессор И. А. Галаган в своей статье «К вопросу о понятии процесса производства по делам об административных проступках» (1963). В начале 60-х гг. XX в., как видно из его статьи, существовало мнение о том, что «применение административных взысканий реализуется не в самостоятельных процессуальных формах, а на основе использования либо форм гражданского процесса, либо некоторых элементов уголовного процесса»⁷. Профессор И. А. Галаган категорически не соглашался с данным утверждением, указывая, во-первых, на отличительные особенности порядка производства по административным делам и, во-вторых, на самостоятельную правовую регламентацию прав и обязанностей участников производства.

Конечно, реализация принципа изоморфизма как одного из принципов системных исследований⁸ способствует обоснованию концепции единства процессуального регулирования. Единство процесса заключается в том, что верховный постулат юридического процесса один для всех видов последнего – установление истины. Поэтому «возникновение, развитие, окончание производства... содержат значительные черты сходства, иногда полного тождества, а в иных случаях известные особенности в применении к различным процессам»⁹. И. А. Галаган признает, что, с одной стороны, административной и уголовной ответственности присущи общие признаки (применение государственного принуждения, государственное осуждение противоправного

поведения, применение определенных отрицательных последствий для правонарушителя), но, с другой стороны, подчеркивает, что они отличаются *по порядку осуществления*, правовым последствиям, кругу субъектов ответственности, скорости применения санкций¹⁰.

Если перевести взгляд на нынешнее законодательство в указанных сферах, то можно, в частности, заметить определенные сходства между элементами процессуальной формы уголовного процесса и производства по делам об административных правонарушениях. Например, в обоих из них присутствуют такие участники, как потерпевший, свидетель, специалист, эксперт, переводчик, или также в обоих из них присутствует институт доказывания. Однако в каждой из процессуальных форм эти элементы играют свою роль: имеется самостоятельная правовая регламентация прав и обязанностей участников, отличительные особенности порядка производства.

Так, во-первых, в отличие от КоАП РФ¹¹ в УПК РФ прописано, что при производстве по уголовному делу подлежат доказыванию такие обстоятельства, которые характеризуют личность обвиняемого¹².

Во-вторых, эксперт в уголовном процессе за дачу заведомо ложного заключения несет уголовную ответственность в соответствии со ст. 307 УК РФ¹³, а эксперт в производстве по делам об административных правонарушениях несет административную ответственность в соответствии со ст. 17.9 КоАП РФ.

В-третьих, в уголовном процессе апелляционная жалоба подается в суд вышестоящей инстанции, а при производстве по делам об административных правонарушениях постановление по делу может быть обжаловано не только в суд, но и, в предусмотренных КоАП РФ случаях, в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

Таким образом, тезис профессора И. А. Галагана: «Распространение тех или иных элементов процессуальных форм, присущих какому-либо одному производству, на другое нельзя расценивать как обстоятельство, в силу которого последнее должно утратить свою процессуальную самостоятельность», – является верным и обоснованным в процессуальной правовой науке. Подобный подход к совершенствованию процессуальной формы воплощается в современном отечественном процессуальном регулировании.

¹ См.: Научное наследие профессора Ивана Александровича Галагана на странице кафедры теории и истории государства и права юридического факульте-

та Воронежского государственного университета. URL: <http://www.law.vsu.ru/structure/theory/galagan.html>

² См.: Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 366. URL: <http://www.law.vsu.ru/science/teachers/books/galagan.pdf>; Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976. 198 с.

³ См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве : (в «непроцессуальных отраслях») / И. А. Галаган, А. П. Глебов, В. С. Основин [и др.] ; науч. ред. И. А. Галаган. Воронеж, 1985. 208 с.

⁴ Процессуальные нормы и отношения в советском праве... С. 60.

⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См. подробнее: Зеленцов А. Б. Модели административной юстиции в современном мире и особенности ее организации в России // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 38–52.

⁷ Галаган И. А. К вопросу о понятии процесса производства по делам об административных проступ-

ках // Социалистическая законность и охрана прав граждан : тезисы докладов / отв. ред. В. Е. Чугунов. Воронеж, 1963. С. 31, 32.

⁸ См.: Баев О. Я. Цели уголовного судопроизводства и процессуальная функция следователя // Актуальные проблемы укрепления социалистической законности и правопорядка. Куйбышев, 1982. С. 91.

⁹ Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1996. С. 73.

¹⁰ См.: Галаган И. А. Административная ответственность граждан в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ленинград, 1959. С. 10.

¹¹ Статья 26.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Статья 73 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹³ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Воронежский государственный университет
Кожемяко И. А., студент
e-mail: iwank01@mail.ru*

*Voronezh State University
Kozhemyako I. A., Student
e-mail: iwank01@mail.ru*

ИЗ ИСТОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

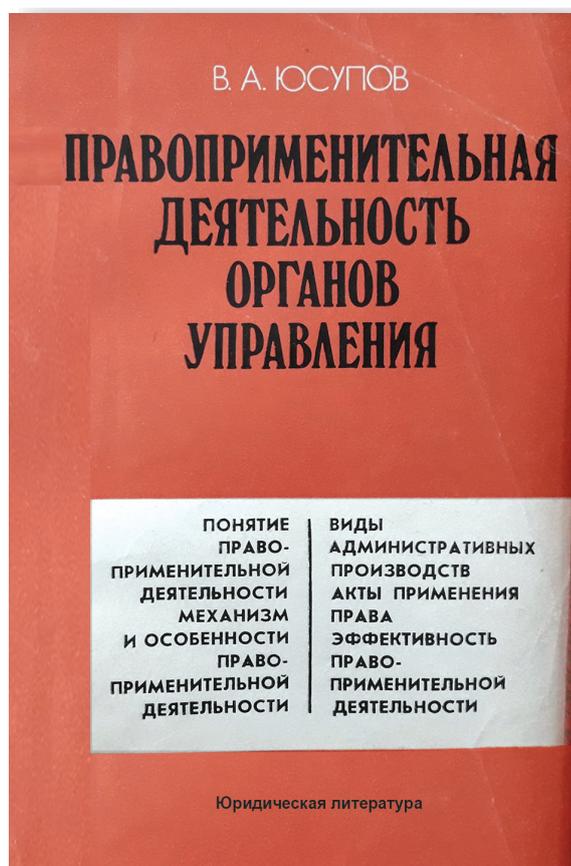
УДК 342.9

В. А. Юсупов

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ
(Извлечения)

V. A. Yusupov

LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES OF THE GOVERNING BODIES
(Extraction)



Глава II ПРОЦЕСС ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Общая характеристика административных производств

В ходе применения права органами советского государственного управления между участниками организационных и регулятивных отно-

* Публикуется по: Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М. : Юрид. лит., 1979. 136 с.

шений устанавливаются и развиваются связи, направленные на приспособление абстрактных велений нормы права к конкретным ситуациям. В литературе такие связи называют процессуальными отношениями¹. Они характеризуются рядом специфических признаков.

По отношению к организационным и регулятивным отношениям, в которых реализуются цели управления, – эти связи являются вторичными.

С внешней стороны они формализованы и представляют собой установленную правом систему процедурных взаимоотношений между субъектами государственного управления. В основе их лежит последовательность и логическая связь отдельных операций.

Процессуальные отношения являются продолжением материальных связей, но главная цель у них не в том, что необходимо сделать, а в том, как это осуществить. Здесь налицо органическая связь материальных и процессуальных отношений, которая определяет управленческий характер последних. Постановка глобальных задач и целей исполнительно-распорядительными органами всегда предполагает их конкретизацию, порождает более частные функции. В большинстве своем непосредственное воздействие управляющего органа на управляемые субъекты происходит как раз в виде определенной программы действий. Чем лучше отработана эта программа, тем эффективнее воздействие, тем выше качество управления.

На содержание процессуальных отношений большое влияние оказывают функции управления. Причем они определяют не только интересы и цели субъектов исполнительно-распорядительной деятельности, но и порядок осуществления правоприменительных действий. Это обуславливает выделение в советском государственном управлении ряда обособленных производств.

Выделение в самостоятельный вид тех или иных процессуальных отношений предполагает наличие правовых норм, в которых отражается, закрепляется и формализуется какой-то комплекс процессуальных действий. Обратное воздействие этих норм на общественные связи образует процессуальные правоотношения, в структуре которых появляются стороны (субъекты), наделенные совокупностью определенных прав и обязанностей, а в ряде случаев и юридическими гарантиями.

Между материальными и процессуальными управленческими отношениями существует неразрывная связь. Поэтому если в системе первых мы определяем организационные и регулятивные связи, то в системе вторых можем выделить также и организационно-процессуальные, и регулятивно-процессуальные отношения. Организационно-процессуальные связи возникают при рассмотрении конкретных дел и принятии решений, связанных с упорядочением системы управления. Они могут иметь место при решении вопросов о создании отдельных структур исполнительно-распорядительного механизма, обеспечении возможностей их совершенствования, создании оптимальной системы информации и т. д. Поскольку советское государственное управление осуществляется как юридически властная деятельность, которая носит общесоциальный организационный характер, к системе организационно-процессуальных отношений следует отнести также связи, возникающие в ходе юрисдикционной правоприменительной деятельности. Применение санкций к гражданам и должностным лицам имеет своей целью закрепление общественно необходимого стандарта поведения. Это всегда связано с обеспечением упорядоченности системы социального управления.

Регулятивно-процессуальные отношения возникают в ходе рассмотрения конкретных дел и принятия решений, обеспечивающих взаимосвязку отдельных структур. Наиболее ярко они проявляются при заключении административных договоров, в ходе согласования тех или иных вопросов управления. Нормы права способствуют большей формализации и индивидуализации программы конкретных действий органов управления. Этим достигается эффективность осуществления отдельных функций управления.

Процесс правоприменительной деятельности органов государственного управления базируется на определенных принципах. В литературе проблему принципов рассматривали многие советские и зарубежные ученые².

Предлагаемые ими классификации различны. Приведем лишь некоторые. А. П. Коренев считает, что в группу принципов административного процесса следует включать: 1) соблюдение социалистической законности; 2) всестороннее и объективное исследование конкретных фактов и обстоятельств дела; 3) гласность административного процесса; 4) язык коренной национальности; 5) ответственность за соблюдение правил процесса и принятый акт; 6) эффективность и экономичность процесса³. В. Д. Сорокин называет такие принципы: 1) социалистической законности; 2) заинтересованности масс; 3) быстроты процесса; 4) охраны интересов государства и личности в процессе; 5) гласности процесса; 6) материальной истины; 7) равенства сторон; 8) национального языка; 9) самостоятельности в принятии решения; 10) двухступенчатого процесса; 11) ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса⁴. В. А. Лория предлагает выделить: 1) участие трудящихся масс в административном процессе; 2) социалистическую законность; 3) всестороннее, полное объективное исследование обстоятельств дела; 4) равенство участников процесса перед законом; 5) обеспечение участников процесса гарантиями осуществления их прав и законных интересов; 6) гласность процесса; 7) национальный язык процесса; 8) быстрота, экономичность и эффективность процесса; 9) ответственность за нарушение правил административного процесса; 10) безвозмездность процесса⁵.

Нетрудно заметить, что в названных классификациях имеют место и частные, и общие принципы. Например участие трудящихся масс, социалистическая законность, использование национального языка – это основополагающие начала организации всего советского государственного управления. Они, несомненно, влияют на ход применения права, но не подчеркивают его специфику. Поэтому в решении вопроса о принципах административного процесса следует использовать метод системного анализа. Поскольку правоприменительная деятельность является органической частью процесса государственного управления, в основе ее лежат социально-политические принципы: партийное руководство, демократический централизм, участие масс в управлении, социалистическое планирование, социалистическая законность, равноправие национальностей.

Вместе с тем ей присущи и свои специфические принципы, которые являются в известной мере общими по отношению к принципам ре-

ализации индивидуальных административных производств. Некоторые из предложенных советскими учеными принципов не могут быть названы универсальными для всех видов административного процесса. Видимо, здесь необходимо найти такие исходные положения, в которых бы отразились наиболее существенные особенности правоприменения и которые были бы направлены на повышение его результативности. К числу таких принципов, с нашей точки зрения, можно было бы отнести: 1) объективность истины; 2) сочетание общественных и личных интересов; 3) строгое соблюдение правил процесса; 4) экономичность и эффективность процесса.

Объективность истины состоит в том, что органы государственного управления в ходе применения права должны стремиться понять закономерности социальных и экономических процессов. Решение по конкретному делу только тогда эффективно, когда оно опирается на достоверные факты.

Любая стадия правоприменительной деятельности, любой ее отдельный элемент пронизаны идеей отыскания истины.

Функционирование органов государственного управления носит социальный характер. Оно отражает и направляет потребности отдельных людей и общества в целом. Поэтому сочетание общественных и личных интересов в процессе правоприменительной деятельности имеет также универсальное значение. Особенно ярко оно проявляется в ходе планирования, при разрешении административных споров, в оперативной работе исполнительно-распорядительных органов.

Большое значение имеет принцип строгого соблюдения правил процесса. В нем отражаются научность в решении конкретных вопросов управления и социалистическая законность. Особую роль здесь играет система права как фактор, обеспечивающий закрепление наиболее лучших методов и процедур осуществления конкретных функций. Это в свою очередь обуславливает наличие принципа экономичности и эффективности процесса применения права. Последний предполагает проведение исследований по научной организации управления и труда в исполнительно-распорядительных органах. Только на основе изучения отдельных операций, комплексов функций органа, с помощью современной организационной техники может быть обеспечена эффективность процесса применения права.

Принципы осуществления отдельных видов административных производств требуют

самостоятельного изучения. Они обусловлены спецификой реализации отдельных функций исполнительно-распорядительных органов.

Наличие ряда самостоятельных производств, как уже подчеркивалось в литературе, в значительной мере обогащает юридическую процессуальную форму, увеличивает ее социальную ценность и повышает роль в обеспечении законности и правопорядка⁶.

Советскими учеными высказаны различные точки зрения по вопросу о классификации административных производств.

Н. Г. Салищева выделила девять видов:

а) производство по заявлениям граждан по поводу реализации ими своих прав и прав других граждан (производство по назначению пенсий, по делам изобретений и открытий, при приеме в высшие учебные заведения, по жилищно-бытовым делам и др.);

б) производство по жалобам на незаконные действия государственных органов и должностных лиц;

в) производство по делам о привлечении к материальной (в административном порядке), дисциплинарной и административной ответственности;

г) производство по некоторым трудовым спорам;

д) производство по делам об отводе земель и земельных участков и их изъятии;

е) производство по налоговым делам;

ж) производство в нотариальных органах;

з) производство в органах опеки и попечительства;

и) производство по некоторым делам, вытекающим из гражданско-правовых отношений, в тех случаях когда предусмотрен административный порядок разрешения конкретных дел.

К особому виду производства Н. Г. Салищева относит рассмотрение дел в связи с обращением общественных организаций, обществ трудящихся и органов общественной самодеятельности населения в органы государственного управления в связи с защитой их законных прав и интересов⁷.

Эта классификация не охватывает всего многообразия индивидуально-конкретных дел исполнительно-распорядительных органов. За пределами ее остается деятельность в сфере планирования, организации работы аппарата управления и некоторые другие направления работы органов управления. Кроме того, здесь отсутствует единый критерий классификации. Одни производства выделены с учетом содержания деятельности органов управления, другие – по их видам.

В литературе предпринимались попытки найти более или менее единый критерий классификации, который бы позволил объединить самые разнообразные виды производств в отдельные группы⁸. Впервые такой критерий назвал В. Д. Сорокин. Указывая на многообразие конкретных дел, на важность разработки процедур в управлении, он писал: «...искомым критерием, который позволяет сгруппировать однородные индивидуально-конкретные дела, составляющие предмет соответствующего вида административного производства, является характер индивидуально-конкретных дел. Под характером следует понимать комплекс наиболее существенных свойств, присущих данной группе дел и требующих в связи с этим специфической процедуры их разрешения»⁹.

С использованием этого критерия были предложены классификации Ю. М. Козлова, В. Д. Сорокина, А. Б. Пешкова, В. А. Лория.

Так, Ю. М. Козлов выделил следующие виды производств: а) производство по вопросам организации аппарата советского государственного управления; б) производство по заявлениям и ходатайствам граждан, связанным с реализацией принадлежащих им субъективных прав; в) производство по жалобам на неправильные действия должностных лиц; г) производство по делам с применением принудительных мер (дисциплинарных, материальных или административных); д) производство по делам, связанным с применением материальных норм трудового, земельного, финансового права¹⁰. Преимущество этой классификации состояло в том, что автор построил ее с учетом двух видов процесса правоприменения: организационного и юрисдикционного. Однако организационная деятельность охватывает разнообразные комплексы общественных отношений, часто довольно различные по характеру. Объединение их в одно производство по вопросам организации аппарата управления не позволяет отразить функциональную специфику отдельных видов применения права.

В литературе правильно отмечалось также, что в классификации Ю. М. Козлова неоправданно выделено в особое производство применение материальных норм трудового, земельного, финансового права¹¹. Автор необоснованно переходит от критерия «характер индивидуально-конкретных дел» к критерию «правовой институт», называя при этом далеко не все институты права, нормы которых применяются органами государственного управления.

В. Д. Сорокин предложил такую классификацию производств:

1) по принятию нормативных актов государственного управления;

2) по предложениям и заявлениям граждан и обращениям социалистических организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления;

3) по административно-правовым жалобам и спорам;

4) по организационным делам в аппарате управления;

5) по делам о поощрениях в сфере управления;

6) по делам о применении принудительных мер в сфере управления¹².

К названной близка классификация, данная А. Б. Пешковым, который, однако, выделяет в особые производства процессы рассмотрения дел о применении мер административного пресечения; применении административно-предупредительных мер; применении мер административной ответственности; применении мер дисциплинарной ответственности¹³.

В этих классификациях первый вид административного производства не связан с правоприменительной деятельностью, он является правотворческим процессом. Остальные отражают и организационную оперативно-исполнительную работу органов управления, и юрисдикционную. В то же время они не охватывают всё многообразие конкретно-индивидуальных дел. Расширение объема некоторых понятий, предпринятое В. Д. Сорокиным и А. Б. Пешковым, позволяет охватить больший круг общественных отношений по сравнению с другими классификациями. Так, употребляя формулу «производство по организационным делам в аппарате советского государственного управления», они включают туда деятельность по формированию структуры аппарата, по подбору и расстановке кадров, по регулированию основ всей последующей деятельности госоргана.

С другой стороны, отдельные производства по характеру реализуемых материальных отношений почти совпадают. Так, производство по делам о поощрениях в сфере управления – это реализация субъективных прав граждан и должностных лиц. Следовательно, его выделение в самостоятельный вид, по существу, не имеет оснований¹⁴.

Применяя в качестве критерия классификации характер индивидуально-конкретных дел, пока не удалось создать оптимальную систему административных производств. В связи с этим использования лишь одного критерия классификации, на наш взгляд, недостаточно. И вот почему. Система материальных, организационных и

регулятивных отношений связана с характером функций управления. Процессуальные связи «привязаны» к материальным, и, следовательно, функции управления на них тоже оказывают влияние. Поэтому целесообразно, по нашему мнению, в качестве критерия классификации административных производств брать характер функций управления, которые обеспечиваются отдельным видом производства, а затем уже искать то общее, что объединяет ту или иную категорию дел.

Такой подход позволяет выделить восемь групп административных производств как самостоятельных форм процесса правоприменительной деятельности органов государственного управления: 1) учредительное производство; 2) выработка актов планирования; 3) производство по осуществлению оперативной деятельности органов управления; 4) регистрационные действия; 5) заключение административных договоров; 6) рассмотрение дел, связанных с реализацией субъективных прав граждан и служащих аппарата управления; 7) разрешение административных споров; 8) производство о применении принудительных мер в сфере управления.

Совершенствование механизма правового обеспечения организационно-процессуальных и регулятивно-процессуальных отношений в советском государственном управлении связано также с выяснением этапов, стадий того или иного административного производства.

Проблема стадий правоприменительной деятельности органов социалистического государства давно исследуется в общей теории права¹⁵. Получен ряд обобщений и выводов, которые могут быть в какой-то мере использованы и для изучения процесса применения права органами управления. В последнее время в литературе называются три логически связанных между собой комплекса действий правоприменяющих органов: а) установление и исследование фактических обстоятельств рассматриваемого дела; б) выбор и анализ правовых норм, подлежащих применению; в) принятие решения и его документальное оформление¹⁶. По существу они присутствуют во всех видах административных производств. Но правоприменительная деятельность органов управления может иметь и иную структуру, состоящую из двух, трех, четырех и более стадий. Поэтому возникает необходимость в более подробном исследовании структуры отдельных видов административных производств.

<...>

§ 6. Заключение административных договоров

Проблеме административного договора в юридической литературе посвящен ряд статей и разделов книг¹⁷.

Однако такие принципиально важные вопросы, как сущность и формы административного договора, сферы его применения, процесс заключения, нуждаются в дальнейших исследованиях.

Административный договор – один из видов соглашений. В процессе исторического развития и изменения характера общественных отношений менялись и взгляды на сущность договора. Однако как бы ни характеризовали соглашение те или иные ученые, они были едины в одном: договор возникает лишь при взаимодействии воли двух сторон. Конечно, индивидуальная воля каждой стороны определена условиями социально-экономического развития общества, положением классов и социальных групп, что убедительно доказал К. Маркс¹⁸. Но при всей своей относительности именно субъективная воля сторон определяет характер договора.

В условиях социалистических общественных отношений появляется, в частности, такой вид соглашений, как плановый договор. Вопрос о характере плановых договоров становится предметом тщательного анализа представителей науки советского гражданского права. Они единодушно подчеркивают мысль о резком ограничении индивидуальной воли субъектов этого вида соглашений. О. С. Иоффе, например, пишет: «Плановыми называются договоры, основанные на актах планирования, которые обязывают обоих своих адресатов либо управомочивают одного или обязывают другого к заключению договора»¹⁹.

Эти соглашения являются юридическими актами, в которых воля участников соглашения органически соединяется с волей государства, подчиняется и направляется ею. Таким образом, с точки зрения волевого содержания (как сущность компонента соглашения) различаются два вида договоров. Одни из них создаются на основе свободного (в рамках социально-экономической обусловленности) волеизъявления субъектов. Это договоры между гражданами, общественными организациями и т. п. Другие возникают по воле государства, с обязательным участием его органов и под воздействием норм административного права. Это, в частности, плановые договоры.

При рассмотрении юридической природы второй группы соглашений важно отметить, что они возникают только в сфере исполнительно-распо-

рядительной деятельности органов государственного управления, т. е. там, где складываются административно-правовые отношения.

Нормы советского административного права непосредственно воздействуют на волевое содержание соглашений, формируя его так, что воля субъектов договора направляется на реализацию целевой функции нормы административного права. Такой договор, хотя и сохраняет прежние гражданско-правовые формы, обретает новое качество – становится административным договором.

В литературе предпринимались попытки разграничить виды правоприменительного и «автономного» регулирования. К последнему относится регулирование с помощью договоров²⁰.

В. М. Горшенев видит разницу этих двух видов регулирования, во-первых, в том, что они имеют разную природу используемых методов. Для правоприменения характерен метод императивности (состояния власти и подчинения). Для «автономного» регулирования свойственна исключительная диспозитивность (состояние равенства и определенная возможность выбора вариантов поведения). Во-вторых, они различаются по характеру отношений. Применение права имеет своим предметом организационные отношения, которые возникают по вертикали, а «автономное» регулирование – организуемые, горизонтальные связи²¹.

Правоприменительная деятельность всегда направлена на конкретизацию общего нормативного волеизъявления государства. Она «привязывает» норму к конкретному факту общественной жизни. Процесс применения права в сфере государственного управления может быть многоступенчатым. Так, принятие конкретного планового задания часто требует уточнения характера и условий взаимоотношения между субъектами управления, а в ряде случаев и еще большей конкретизации содержащихся в нем предписаний²². На основе плана заключается договор. Таким образом, норма права о планировании применяется два раза: в индивидуальном плане для органа управления и (еще более конкретно) в договоре. Оба они являются актами применения права с разной степенью конкретизации юридической нормы.

Плановые административные договоры имеют широкое распространение в сфере народного хозяйства. Но их применение не исключается и в других сферах исполнительно-распорядительной деятельности. Их основанием могут быть территориальные планы, планы социального развития органов управления, предприятий и организа-

ций. В практике работы органов управления имеют место и неплановые административные договоры (например, договор между отделом внутренних дел исполкома и администрацией предприятия (учреждения) об охране объектов подразделениями вневедомственной охраны).

Расширение сферы применения административных договоров между органами государственного управления имеет принципиально важное значение для повышения эффективности – исполнительно-распорядительной деятельности. Административный договор – это форма закрепления регулятивных отношений. Он способствует гибкости и оперативности управления. Особую роль он может сыграть при решении комплексных проблем, там, где нет системы прямой административной подчиненности, а ведомственная разобщенность мешает объединению усилий различных органов на достижение единых целей.

Опыт разработки и закрепления административных договоров имеют некоторые социалистические страны, например Венгрия, ГДР, Польша. Законодательством этих стран регламентируется возможность заключать соглашение о решении комплексных проблем, а в ряде случаев создавать специальные органы для проведения совместных работ²³.

Развитие административно-договорных отношений нуждается в их четком правовом регулировании на основе разработанной теории этого вопроса.

Характеризуя административный договор как форму акта правоприменительной деятельности органов государственного управления, можно выделить следующие его характерные черты.

Прежде всего, это такое соглашение двух или более сторон, которое возникает в сфере советского государственного управления. Здесь могут быть связи между органами государственного управления, а также между органами государственного управления, с одной стороны, и социальными формированиями (общественными, самодеятельными организациями) и гражданами – с другой.

Основанием возникновения подобного вида соглашения является административный акт – властное волевое предписание, до известных пределов ограничивающее волеизъявление субъекта в договорной связи. Таким образом, можно сказать, что административный договор является сопутствующим правоприменительным актом. Он всегда конкретизирует норму административного права или акт правоприменительной деятельности органа управления. Как и большин-

ство актов правоприменительной деятельности органов управления, административный договор носит организующий характер.

Важно отметить еще одну, очень важную черту административного соглашения: для каждого органа государственного управления – участника соглашения – оно всегда непосредственно порождает вертикальные административные отношения. Например, заключение планового договора между администрацией предприятий А и Б ведет к целой системе вертикальных властных административных отношений между администрацией каждого из них и внутрисктурными звеньями (руководителями цехов, участков).

В ряде случаев на основании договора возникают административные полномочия и в отношении непосредственно не подчиненных лиц. Как показал В. М. Безденежных, на основе договора об охране объектов милицией у руководителя охраняемого объекта появляется право давать начальнику органа (командиру подразделения) милиции обязательные для исполнения указания о временном усилении охраны отдельных частей объекта, объявлять тревогу и т. д. Одновременно личный состав милиции приобретает административные полномочия по отношению к работникам и посетителям охраняемого объекта (например, установление правил пропускной системы)²⁴. Для граждан и социальных формирований соглашение порождает их субъективные права и обязанности или общественные управленческие отношения.

Всё это позволяет охарактеризовать административный договор как определенное актами административного права соглашение двух или более субъектов, из которых один или все являются обязательно органами государственного управления либо их законными представителями. Это соглашение направлено на установление, изменение или прекращение административных прав и обязанностей у органов государственного управления, субъективных имущественных или неимущественных прав у граждан и их социальных формирований.

Такое понимание административного договора позволяет выработать единые принципы правового опосредования регулятивных отношений в хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферах государственного управления.

Можно выделить три группы административных договоров: а) соглашения, вытекающие из норм административного права на основе свободного волеизъявления субъектов админи-

стративных отношений; б) плановые договоры (они принимаются на основе акта применения нормы административного права); в) договоры между субъектами административных отношений, предшествующие акту применения права.

К первой группе соглашений относятся, например, договоры об охране объектов милицией, соглашения исполкома местного Совета народных депутатов с конторой (отделением) Госбанка СССР о передаче ему на хранение валютных ценностей, находящихся в составе наследственного имущества, и др.

Вторая группа административных договоров (плановые договоры) возникает преимущественно в сфере управления народным хозяйством. Однако необходимость планирования социального развития органов управления, предприятий и учреждений требует заключения соглашений о социально-культурном обслуживании предприятий, организаций, и учреждений. Совершенствование государственного планирования, усиление его влияния на различные сферы государственной и общественной жизни влекут за собой и более широкое применение планового административного договора.

Третья группа административных договоров – это соглашения, закрепляющие трудовые отношения. В литературе они получили название «трудовые договоры». Указанные соглашения всегда носят административно правовой характер. Если сторонами договора выступают общественная организация и гражданин, то возникают общественно-организационные связи. Когда же субъектом соглашения является орган государственного управления, мы имеем дело со специфической формой административного договора. Он возникает на основе норм административного права (правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции и технические правила) и норм, содержащихся в коллективном договоре. В трудовом соглашении осуществляется конкретизация этих норм применительно к определенным ситуациям.

На основе административного трудового договора у органа управления появляется система административных прав и обязанностей. Одни из них вытекают из норм административного права, регулирующих компетенцию органа управления, другие – из административного усмотрения в рамках оперативной самостоятельности органа. К ним, например, можно отнести право использовать рабочих и служащих в целях осуществления основных функций управления, обязанность выплачивать им заработную плату

и т. п. У рабочих и служащих возникает право получать заработную плату, оплачиваемый отпуск и обязанность выполнять определенную работу с соблюдением правил внутреннего трудового распорядка.

Хотя заключение трудового соглашения само является актом применения права, на его основе администрация издает еще один правоприменительный акт – приказ о назначении работника на соответствующую должность. Он может быть оформлен письменно или устно. Органическая связь соглашения и правоприменительного акта органа управления имеет место во всех случаях. Даже когда не было фактических переговоров об условиях договора, а администрация допустила рабочего или служащего к исполнению определенных обязанностей, считается, что имело место соглашение сторон.

Процесс заключения административных соглашений складывается из четырех стадий: а) изучения управленческой ситуации каждым из участников договора; б) выбора и анализа соответствующих норм права; в) предварительного согласования содержания и условий договора; г) подписания договора (акта применения права) его участниками.

Первая стадия – изучение управленческой ситуации каждым из участников договора – обуславливает первичное волеизъявление одной из сторон заключить административное соглашение. Основаниями возникновения такого волеизъявления могут быть административный акт вышестоящего органа, план либо сложившиеся обстоятельства, при которых появляется необходимость заключить договор.

Непосредственным толчком к осуществлению действий на первом этапе чаще всего служит прямое властное предписание вышестоящего органа управления совершить определенные действия. Роль административного акта в этом случае двойственна. С одной стороны, он является юридически властным велением, с другой – информацией о воле вышестоящего органа и цели правового предписания. Эта властная целевая информация ложится в основу договора, определяет его цель.

Конечно, процесс заключения – административного договора может начинаться и в результате свободного волеизъявления органа управления. Однако возможность осуществления такого волеизъявления всегда регламентирована нормами административного права.

На первой стадии процесса заключения административных договоров изучается также

экономическая, социальная и иная информация, характеризующая данную управленческую ситуацию. Поскольку здесь решаются сложные вопросы, органы управления привлекают к их решению общественность, специалистов. Наряду с этим может иметь место согласование различных вопросов с вышестоящими органами управления, а также внутри органа с различными структурными подразделениями. Для разработки некоторых проблем могут создаваться временные формирования (например, комиссии). Всё это указывает на чрезвычайную важность первой стадии, а следовательно, и на необходимость четкого правового регулирования ее осуществления. Хотя в каждом органе управления возникают сугубо индивидуальные ситуации, на первой стадии применения права в их работе много общего.

Можно выделить несколько вопросов, которые касаются использования норм административно-процессуального права в целях повышения эффективности применения права. Одним из них является выяснение и постановка целей на основе изучения конкретной информации. В принципе приоритет в этом всегда остается за органом в целом или его руководителем. Но в ряде случаев формирование цели может осуществляться специально созданными для этого временными органами. Следовательно, должны быть в общей форме решены такие вопросы: кто и в каких случаях создает такие органы и каков их правовой статус?

Другой группой вопросов является регламентация работы по формированию целей, связанных с заключением договора. Например, порядок и сроки выяснения субъектов, с которыми может быть заключено соглашение, основные требования органа, которые могут лечь в содержание договора, и т. д. Наконец, сюда относятся и вопросы правового регулирования отношений, их согласования в процессе формирования целей. Это важно для того, чтобы цель, которая ляжет в основу договора, была комплексной, отражала основные элементы административно-договорной связи.

Вторая стадия процесса заключения административных договоров – выбор и анализ соответствующих норм права. Здесь изучается прежде всего норма административного права, обуславливающая необходимость или возможность установления договорной связи. Но наряду с ней могут использоваться и нормы, регулирующие правовой статус и компетенцию других субъектов соглашения, нормы административного

и финансового права, которые могут оказать влияние на содержание договора.

В частности, при заключении трудового договора между органом управления и гражданином анализируются нормы, регулирующие распределение специалистов по окончании учебных заведений, штатные расписания, предписания о должностных окладах, нормы коллективного договора и т. д. Поскольку государственное и общественное управление тесно связаны между собой, в ходе правоприменительной деятельности исполнительно-распорядительных органов часто осуществляется реализация общественных норм. На стадии выбора и анализа юридических предписаний исполнительно-распорядительные органы часто изучают, а затем и используют нормы общественных организации. Так, при заключении административно-трудового договора между администрацией предприятия и гражданином, прибывшим на работу по общественному призыву, учитывается наличие комсомольской путевки (или другого аналогичного документа).

На данном этапе применения права чрезвычайно важную роль играет юридическая служба органов управления, которая должна обеспечить правовые основы заключения соглашений.

Первые две стадии создают предпосылки для обоснования и целенаправленного взаимодействия органов управления. На третьей стадии осуществляется предварительное согласование содержания и условий административного договора.

Сторона-инициатор устно или письменно заявляет о своем желании вступить в договорное отношение. При обоюдном волеизъявлении стороны выделяют своих представителей или создают специальные межведомственные комиссии, которые изучают возможность и целесообразность заключения соглашения, его условия, сроки и т. д. В ряде случаев, как, например, при заключении договоров об охране объектов милицией, результаты работы межведомственной комиссии оформляются актом, на основе которого заключается договор. При оформлении административно-договорных отношений проводится проверка возможности работника осуществлять трудовые или управленческие функции. С этой целью устанавливается испытательный срок, иногда проводится медицинское освидетельствование, изучаются материалы, характеризующие личность гражданина, его отношение к работе на предыдущем месте.

Обычно заключение административно-трудовых соглашений не требует письменного закрепления условий договора. Но в ряде случаев

они оформляются письменно, как, например, договоры организованного набора.

Правовое обеспечение этой стадии предполагает регламентацию порядка и формы обращения к другой стороне по вопросу о заключении соглашения, права и обязанности создавать согласительные комиссии, а также регулирование правового статуса, состава, порядка работы и полномочий комиссий.

Развитие советского законодательства, регулирующего процесс согласования содержания и условий административного договора, идет по пути его типизации. Сейчас широкое распространение получили типовые договоры, применяемые для организации работы в районах Крайнего Севера, в Сибири и других районах страны. Типовой трудовой договор является нормативным актом, утверждаемым компетентным органом государственного управления. В нем определены основные права и обязанности сторон²⁵.

Использование типовых договоров позволяет быстрее и полнее формировать интегрированную волю сторон и повышает эффективность правоприменительной деятельности органов управления.

Большую роль играют коллективные договоры, которые также обеспечивают типизацию нормативных предписаний для заключения индивидуальных трудовых соглашений. В постановлении Совета Министров СССР и ВЦСПС от 14 октября 1976 г. «О внесении изменений и дополнений в постановление Совета Министров СССР и ВЦСПС от 6 марта 1966 года № 177 “О заключении коллективных договоров на предприятиях”» признано необходимым заключать коллективные договоры в научно-исследовательских, конструкторских, проектно-конструкторских, технологических учреждениях и организациях, а также на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства, на заготовительных предприятиях, в организациях материально-технического снабжения, имеющих самостоятельный баланс и являющихся юридическим лицом²⁶.

Применение типовых административных договоров имеет место в системе материально-технического снабжения. Постановлением Государственного комитета Совета Министров СССР по материально-техническому снабжению²⁷ от 15 апреля 1975 г. утвержден Примерный договор на организацию материально-технического снабжения производственного объединения (комбината), предприятия²⁸.

С развитием административно-договорных форм опосредствования регулятивных отношений их типизация становится закономерностью

и условием эффективного применения норм права.

Четвертая стадия – заключение договора путем устного соглашения или подписания выработанного проекта. В момент подписания применяется норма административного права или первичный правоприменительный акт к индивидуально-конкретным регулятивным ситуациям. На основе договора (правоприменительного акта) в системе государственного управления возникают административные правоотношения. Исследование процесса заключения административных договоров имеет принципиальное значение для совершенствования механизма деятельности органов управления.

Применение соглашений создает более широкую регламентированную правом возможность устанавливать регулятивные связи между органами управления.

Поскольку процесс заключения договоров значительно отличается от других видов процесса правоприменительной деятельности, основные принципы правового закрепления договорных отношений должны быть отражены в административно-процессуальном законодательстве. Между тем в исследованиях по вопросам кодификации административно-процессуального права даже не упоминается об административном договоре²⁹. С нашей точки зрения, целесообразно в Основах административно-процессуального законодательства Союза ССР и союзных республик, а затем и в административно-процессуальных кодексах союзных республик выделить специальный раздел, посвященный порядку заключения административных договоров.

<...>

§ 8. Разрешение административных споров

В процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления возникает специфическая группа административно-правовых отношений – административные споры. Субъектами их выступают граждане, самостоятельные и общественные организации трудящихся, органы государственного управления (или их законные представители), служащие аппарата управления, органы суда, прокуратуры или государственной власти. Одной из сторон спорного отношения всегда выступает орган государственного управления или его законный представитель.

В советской юридической литературе вопрос о процессе применения права в случае возникновения административных споров решается неравнозначно. Н. Г. Салищева отождествляет

деятельность по разрешению споров с административным процессом в целом. Она, в частности, пишет: «...мы можем определить административный процесс как регламентированную законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношении служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения»³⁰.

Если исходить из посылки, что административный процесс – это порядок осуществления правоприменительной деятельности органов управления, то отождествлять административные споры с административным процессом нельзя. Разрешение административных споров – один из видов применения права исполнительно-распорядительными органами, один из видов административного производства.

В определении Н. Г. Салищевой подчеркнута мысль, что административные споры возникают между сторонами административного правоотношения, не состоящими в отношении служебного подчинения. Но как быть с теми коллизиями, которые возникают по вопросам о премиях руководящим работникам (директорам, их заместителям и другим лицам), которые в соответствии с действующими положениями о премировании утверждаются к выплате руководителями вышестоящих организаций, а также по делам, возникающим из административно-правовых договоров и отнесенным к рассмотрению вышестоящими органами управления в порядке подчиненности? Как видим, административные споры на практике возникают и между соподчиненными, и между несоподчиненными субъектами управленческих отношений.

По мнению В. А. Лория, основное назначение процесса разрешения административных споров состоит не в восстановлении нарушенных прав, как это, например, имеет место при рассмотрении жалоб, а в предотвращении возможных нарушений прав и интересов субъектов права³¹. Однако как быть, если спор возник в результате неправильного наложения административного взыскания? Неправильное применение мер административного принуждения всегда влечет нарушение субъективных прав граждан или должностных лиц.

Следовательно, административные споры, возникающие по этому основанию, направлены именно на восстановление нарушенного права. В других случаях они бывают связаны с предупреждением возможных правонарушений.

В соответствии с ныне действующим законодательством ряд споров рассматривается в судебном порядке. Так, в ст. 58 Конституции СССР зафиксировано: «Действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суд». В процессе рассмотрения этих споров правоприменительную деятельность осуществляют суды. В судебной практике количество дел, вытекающих из административных отношений, сравнительно невелико. Большая часть административных споров рассматривается самими органами государственного управления.

Можно выделить четыре группы административных споров, разрешаемых органами управления. Это споры: а) вытекающие из решений по административным делам; б) возникающие в процессе оперативной деятельности; в) по вопросам государственной службы в исполнительно-распорядительном аппарате; г) возникающие в ходе заключения, изменения или исполнения административных договоров.

Главная особенность применения права в ходе рассмотрения административных споров состоит в том, что здесь разрешаются коллизионные ситуации в процессе осуществления исполнительно-распорядительных функций. Активную роль в возникновении административно-процессуальных отношений играют не органы, принимающие решение по конкретному делу, а спорящие стороны. Обычно инициаторами возникновения таких отношений являются субъекты, принимающие индивидуально-конкретный акт управления.

Особенностей процесса правоприменительной деятельности в ходе рассмотрения административных споров в значительной мере определяют последовательность отдельных его этапов.

Первой стадией является возбуждение дела. Она начинается в результате обращения органа, спорящих органов или других субъектов административно-правового отношения (граждан, самодеятельных, общественных организаций, органов общественного управления) в вышестоящий орган государственного управления с просьбой разрешить возникший спор, т. е. вынести такое решение, которое бы четко сформулировало субъективные права и обязанности участников коллизионного отношения. При этом стороны, разумеется, не предлагают своего варианта решения, но потенциально рассчитывают, что в акте применения права будут удовлетворены их законные интересы.

Орган государственного управления, к которому поступает такое обращение, обязан на этой стадии изучить возможность принятия дела к своему производству. Прежде всего он выясняет вопрос о компетентности рассмотрения данного спора. Так, например, жалобы о наложении штрафов административными комиссиями на должностных лиц и граждан рассматриваются только в судебном порядке. Поэтому исполком местного Совета народных депутатов не может принять жалобу о неправильном наложении штрафа. В других случаях решения административных комиссий могут быть обжалованы в исполком.

Органы управления выясняют, не пропущен ли срок исковой давности по делу. Например, в соответствии с Положением о порядке предъявления и рассмотрения претензий предприятиями, организациями и учреждениями и урегулирования разногласий по хозяйственным договорам, если предприятие отказывается заключить плановый договор, другая сторона вправе не позднее чем в 10-дневный срок обратиться с иском в арбитраж или иной орган, которому подведомствен спор³².

В отдельных случаях необходимо выяснить, приняты ли спорящими сторонами должные меры для разрешения спора без обращения в вышестоящую инстанцию. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 октября 1973 г. ст. 6 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик дополнена частью четвертой. В ней говорится: «До предъявления иска, вытекающего из отношений между организациями, обязательно предъявление претензии. Изъятия из этого правила устанавливаются законодательством Союза ССР»³³.

Мотивированный отказ рассмотреть административный спор по существу также является актом применения права. На его основе стороны получают возможность обращаться в следующую, более высокую инстанцию.

С принятием спорного дела к производству процесс правоприменительной деятельности переходит в следующую стадию.

Вторым этапом применения права является подготовка дела к рассмотрению. Административно-процессуальное законодательство лишь в отдельных случаях регламентирует здесь порядок работы органов государственного управления. В связи с этим важно отметить, что четкое урегулирование подготовки дела к рассмотрению в значительной мере облегчает работу на следующих стадиях правоприменительной деятельности. Пока, однако, этот вопрос не решен в полном объеме даже в таких очень сложных делах, как ад-

министративно-трудовые споры, рассмотрение которых осуществляется вышестоящими в порядке подчиненности исполнительно-распорядительными органами. Например, в Положении о порядке рассмотрения трудовых споров, утвержденном Указом Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1974 г.³⁴, указаны лишь вопросы, по которым вышестоящие органы управления рассматривают административно-трудовые споры, срок их рассмотрения, и отмечено, какой акт издается в случае принятия решения.

В ходе разрешения административных споров органами государственного управления важное место занимает третья стадия – рассмотрение дела. На этом этапе происходят непосредственное изучение спорной ситуации и выбор норм, подлежащих применению. Поэтому рассмотрение спорного дела – наиболее сложная стадия.

Анализ действующего законодательства показывает, что рассмотрение административных споров органами управления осуществляется в единоначальном или коллегиальном порядке. В начале рассмотрения спорного дела выясняется, присутствуют ли представители сторон и непосредственно заинтересованные лица. В отдельных случаях их отсутствие является основанием для переноса слушания дела на другой срок. После выяснения вопроса о явке сторон орган управления или компетентное должностное лицо выясняет позиции сторон и знакомится с необходимыми материалами. В этот период особое значение приобретает доказывание, выступающее средством установления истины в процессе правоприменительной деятельности³⁵. Стороны могут предъявлять документы, статистические и экономические расчеты, юридические акты и другие доказательства, подтверждающие их точку зрения.

Доказывание является сложным явлением в ходе правоприменительной деятельности³⁶. Стороны, руководствуясь своими интересами (или интересами органа, который они представляют), на основе присущего им понимания предмета спора воздействуют на лицо, принимающее решение. Воздействие носит преимущественно информационный характер. Но в него всегда вплетается, а иногда занимает и ведущее место ценностная ориентация. Субъект, принимающий решение, использует поступающую информацию для последующего формирования своей воли.

В процессе исполнительно-распорядительной деятельности нельзя ограничиться только констатацией отдельных экономических, социальных, юридических фактов, ибо они не раскрывают всей глубины общественных процессов.

«Отдельное бытие (предмет, явление etc.), писал В. И. Ленин, – есть (лишь) одна сторона идеи (истины). Для истины нужны еще другие стороны действительности, которые тоже лишь кажутся самостоятельными и отдельными (*besonders fur sich bestehende*). Лишь в их совокупности (*zusammen*) и в их отношении (*Beziehung*) реализуется истина»³⁷. Поэтому нахождение истины как первая щель доказывания предполагает выяснение сущности происходящих процессов, познание сложных закономерностей наблюдаемых явлений.

Органы государственного управления используют различные источники получения доказательств по спорному делу. В одних случаях они привлекают свидетелей, экспертов, консультантов; в других – изучают материалы проверок, представленные сторонами расчеты и графики.

Вторая цель доказывания в административном споре – выработка такого управленческого решения, которое бы обеспечило эффективность процесса управления. Е. В. Додин справедливо отметил, что одна из особенностей доказывания в процессе работы исполнительно-распорядительных органов состоит в получении информации о будущем³⁸. Эта цель преобладает при доказывании споров, возникающих в ходе планирования, распределения ресурсов, заключения административных договоров, оперативной деятельности и в других аналогичных ситуациях. Здесь доказывание связано с выяснением ряда обстоятельств и фактов прошлого и настоящего. Но такие факты являются базой для прогнозирования.

Вот почему в ходе формирования и представления доказательств огромное значение приобретает прогностическое мышление работников аппарата управления, которое есть не что иное, как «интеллектуальный процесс научного решения перспективных проблем государственного управления на основе прогностической информации»³⁹.

Со стороны органа государственного управления или должностного лица, рассматривающего административный спор, важное значение имеет правильная оценка доказательств. Она представляет собой процесс выяснения достоверности доказательственных фактов, их внутренней согласованности и реальности отражения объективных социально-экономических и управленческих явлений⁴⁰.

Оценка доказательств включает в себя характеристику представленных материалов, их источников, способов получения и использования данных. Конечно, наиболее важным является выяснение качества доказательственных фактов.

При этом органы управления и должностные лица обычно уточняют, насколько связаны доказательственные факты с существом спорного дела. Определенное значение имеет также характеристика источников и способов получения доказательств. В спорах по жалобам на решения или действия административных органов могут быть представлены заведомо ложные сведения либо скрыты некоторые обстоятельства, отражающие истинное положение дела не в пользу жалобщика. Е. В. Додин подчеркивает, что и при оценке показаний служащего правоприменяющему органу важно хорошо знать его политические, моральные и деловые качества, умение этого лица правильно, всесторонне и глубоко анализировать факты⁴¹.

Оценка доказательств в процессе рассмотрения административных споров связана с формированием внутреннего убеждения применителя права. В коллегиальных звеньях: на основе внутреннего убеждения отдельных членов формируется коллективная воля органа государственного управления. Оценка доказательств осуществляется не просто путем свободного и неограниченного внутреннего убеждения. Наоборот, она покоится на таких принципах, как обоснованность, целесообразность и законность.

Правоприменитель должен подтвердить свое внутреннее убеждение полнотой, точностью и логической последовательностью принимаемых к сведению доказательств. Использование последних в качестве аргумента принятия конкретного акта увязывается с целесообразностью и полезностью предлагаемого варианта решения. Наконец, орган или должностное лицо, оценивая доказательства, опирается на действующие нормы права, анализирует их.

Проблема административных споров нуждается в самостоятельных глубоких исследованиях, на основе которых можно было бы детально регламентировать процессуальные отношения по разрешению коллизий, создать единые правовые основы рассмотрения споров. Особое значение здесь приобретает четкое урегулирование процесса доказывания и оценки доказательств. Поэтому считаем обоснованным и целесообразным предложение Е. В. Додина о необходимости при разработке Основ административно-процессуального законодательства Союза ССР и союзных республик, а также республиканских административно-процессуальных кодексов выделения института административного доказывания в самостоятельный раздел⁴².

Четвертая стадия рассмотрения административных споров органами государственного

управления – принятие решения по конкретному делу. Для выбора юридической формы решения основанием является компетенция органов государственного управления. Содержание же акта применения права всегда индивидуализировано характером спора и окончательным выводом органа управления или должностного лица. Нельзя закрепить в нормах административно-процессуального права все требования к содержанию решения по конкретному спору. Но основные из них должны быть учтены.

Значение любого управленческого решения многогранно. Оно выражает властное веление исполнительно-распорядительного органа, носит характер информации об основных его требованиях, формулирует определенные ценностные ориентации.

Поэтому структура решения должна состоять из трех частей: а) изложения существа спора; б) обоснования воли правоприменителя; в) формулирования содержания этой воли.

Сначала кратко и по существу излагаются требования сторон, дается характеристика представленных доказательств и их оценка. Затем обосновывается позиция органа, рассматривающего спор. Здесь, в частности, необходимо изложить, какие доказательства приняты во внимание, сослаться на действующие нормы права, указать на целесообразность именно такого решения вопроса, отметить особые обстоятельства. В заключение необходимо четко сформулировать волю правоприменителя, установить сроки исполнения предписаний, средства их осуществления. Кроме того, если допускается обжалование решения, то орган управления обязан разъяснить, кто и в какие сроки может пересмотреть принятый юридический акт по спорному делу. Разъяснение дается письменно в самом решении или устно.

Все эти требования было бы целесообразно сформулировать в Основах административно-процессуального законодательства СССР и республиканских административно-процессуальных кодексах.

⁴¹ О характере административно-процессуальных отношений см.: *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. М. : Юрид. лит., 1972. С. 93–103.

⁴² См.: *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964. С. 47 ; *Starosciak Ierzy.* Prawo administracyjne. Warszawa, 1969. S. 262–266 ; *Корнев А. П.* Кодификация административного права. М. : Юрид. лит., 1970. С. 68–69 ; *Сорокин В. Д.* Указ. соч. С. 135–147 ; *Якуба О. М.* Административная ответственность. М. : Юрид. лит., 1972. С. 115–119 ; *Лорья В. А.* Проблемы кодификации административ-

но-процессуального права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1976. С. 44–45.

³ См.: *Коренев А. П.* Указ. соч. С. 68–69.

⁴ См.: *Сорокин В. Д.* Указ. соч. С. 141–142.

⁵ См.: *Лория В. А.* Проблемы кодификации административно-процессуального права. С. 44–45.

⁶ См.: Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. М. : Юрид. лит., 1976. С. 9.

⁷ См.: *Салищева Н. Г.* К вопросу об административном процессе в СССР // Вопросы административного права на современном этапе. М., 1963. С. 136.

⁸ За исключением тех авторов, которые слишком узко трактовали административный процесс, понимая под ним совокупность действий органов управления по рассмотрению административных проступков. См., например: *Клюшниченко А. П.* Производство по делам о мелком хулиганстве. Киев, 1970. С. 15 ; *Самойленко А. В.* Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1971. С. 17.

⁹ Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. С. 149.

¹⁰ См.: *Козлов Ю. М.* Предмет советского административного права. М. : Изд-во МГУ, 1967. С. 94.

¹¹ См.: Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. С. 147.

¹² См.: *Сорокин В. Д.* Указ. соч. С. 149–163 ; Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. С. 149–150.

¹³ См.: *Пешков А. Б.* Проблемы административно-правового метода регулирования советских общественных отношений. Иркутск, 1974. С. 123.

¹⁴ Этот же недостаток присущ и классификации, предложенной В. А. Лория. Он выделяет шесть видов административных производств: 1) по заявлениям и предложениям граждан и обращениям советских организаций, должностных лиц и представителей власти к органам управления о реализации прав, принадлежащих им и другим субъектам в сфере управления; 2) по жалобам в сфере государственного управления; 3) по комплектованию личного состава аппарата управления; 4) по правовым вопросам, возникающим в деятельности органов управления, организаций, предприятий, учреждений; 5) по делам о поощрениях в сфере государственного управления; 6) по делам о применении принудительных мер в этой сфере. См.: *Лория В. А.* Административно-процессуальная деятельность и виды административных производств // Сов. государство и право. 1978. № 1. С. 123.

¹⁵ См., например: *Ткаченко Ю. Г.* Нормы социалистического права и их применение. М., 1955. С. 27 ; *Александров Н. Г.* Применение норм советского социалистического права. М., 1958. С. 9 ; *Недбайло П. Е.* Применение советских правовых норм. М. : Госюриздат, 1960. С. 218–223 ; *Михаляк Я. С.* Применение социалистического права в период развернутого строительства коммунизма. М., 1963. С. 24 ; *Алексеев С. С.* Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 232–235 ; *Дюрягин И. Я.* Применение норм советского права. Теоретические вопросы. Свердловск, 1973. С. 84–131 ; и др.

¹⁶ См.: *Дюрягин И. Я.* Указ. соч. С. 48–131.

¹⁷ См., например: *Ямпольская Ц. А.* О теории административного договора // Сов. государство и право. 1966. № 10. С. 132–136 ; *Новоселов В. И.* К вопросу об административных договорах // Правоведе-

ние. 1969. № 3. С. 40–45 ; *Манохин В. М.* Хозяйственное обслуживание организаций и граждан. М. : Юрид. лит., 1975. С. 147–153 ; и др.

¹⁸ См.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 23. С. 177–187.

¹⁹ *Иоффе О. С.* Обязательственное право. М. : Юрид. лит., 1975. С. 26.

²⁰ См.: *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юрид. лит., 1966. С. 162–163 ; *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. : Юрид. лит., 1972. С. 172–174.

²¹ См.: *Горшенев В. М.* Указ. соч. С. 178–174.

²² См.: *Быков А. Г.* План и хозяйственный договор. М. : Изд-во МГУ, 1975. С. 30–44.

²³ См.: Государство и демократия в период построения развитого социализма. М. : Наука, 1974. С. 228–229.

²⁴ См.: *Безденежных В. М.* О формах административной деятельности советской милиции и их классификации // Труды Высшей школы МООП СССР. М., 1968. № 20. С. 39.

²⁵ См.: Советское трудовое право / под ред. А. С. Пашкова. М. : Юрид. лит., 1976. С. 204.

²⁶ СП СССР. 1976. № 24. Ст. 123.3.

²⁷ Ныне – Государственный комитет СССР по материально-техническому снабжению.

²⁸ См.: Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1975. № 8. С. 20.

²⁹ См., например: *Коренев А. П.* Указ. соч. С. 81–96 ; *Сорокин В. Д.* Указ. соч. С. 147–163, 227–237 ; *Лория В. А.* Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального права. Тбилиси, 1974. С. 101–103.

³⁰ *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. С. 16.

³¹ См.: *Лория В. А.* Проблемы кодификации административно-процессуального права. С. 20.

³² СП СССР. 1973. № 23. Ст. 198, п. 94.

³³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 45. Ст. 637.

³⁴ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1974. № 22. Ст. 325.

³⁵ См.: *Алексеев С. С.* Проблемы теории права... Т. 2. С. 239.

³⁶ См. подробнее: *Додин Е. В.* Доказательства в административном процессе. М. : Юрид. лит., 1973. С. 44–58 ; *Его же.* Доказывание в правоприменительной деятельности органов государственного управления // Сов. государство и право. 1976. № 9. С. 18–24.

³⁷ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 29. С. 178.

³⁸ См.: *Додин Е. В.* Доказывание в правоприменительной деятельности органов государственного управления. С. 21.

³⁹ *Сафаров Р. А.* Прогностический метод государственного управления // Сов. государство и право. 1971. № 8. С. 78.

⁴⁰ Подробную характеристику оценки доказательств см.: *Фаткуллин Ф. Н.* Общие проблемы процессуального доказывания. 2-е изд. Казань : Изд-во КГУ, 1973. С. 173–186.

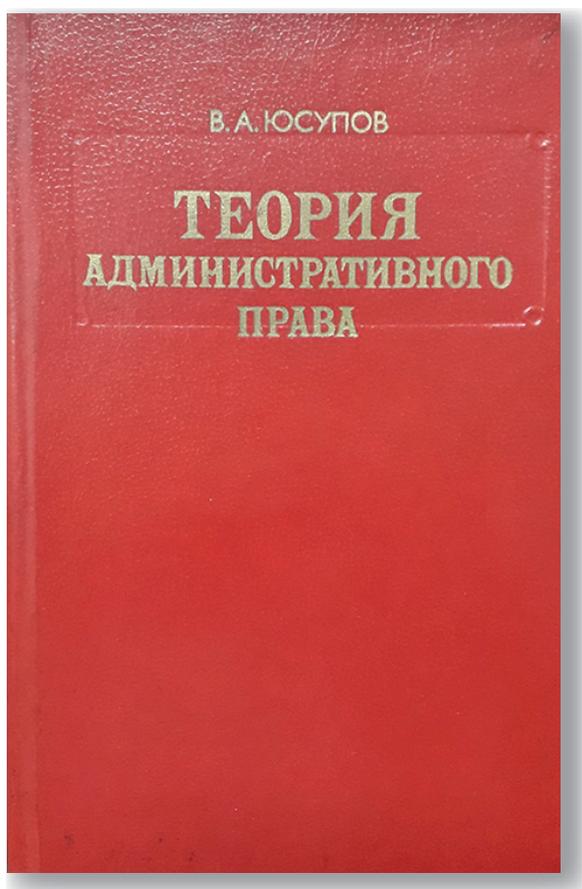
⁴¹ См.: *Додин Е. В.* Доказательства в административном процессе. С. 105.

⁴² См.: *Додин Е. В.* Доказывание в правоприменительной деятельности органов государственного управления. С. 24.

В. А. Юсупов

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА*
(Извлечения)

V. A. Yusupov

THEORY OF ADMINISTRATIVE LAW
(Extraction)

Глава IV
ОБЪЕКТИВИЗАЦИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 2. Административный порядок

Административные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются не индивидуально и независимо друг от друга. Наоборот, они являются продуктом упорядоченности всей системы общественных отношений и сами развиваются в ней как определенная социально-правовая общность.

Упорядоченность административных правоотношений отражает системные связи, возникающие в сфере советского государственного управления. Она характеризуется целостностью, единством, связью с другими комплексами правовых отношений, динамизмом. Эта упорядоченность выражает, а в процессе своего постоянного функционирования и обеспечивает на практике требования социалистической законности; по сути она представляет собой административный правопорядок.

Советский административный порядок выражает главное назначение органов государственного управления – осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность, суть которой заключается в проведении в жизнь правовых актов органов государственной власти и управления. Он формируется под воздействием государственной власти. Это воздействие проявляется в форме передачи участникам административных правоотношений государственно-властных полномочий. Последними наделяются «не все возможные участники административных правоотношений, а лишь выступающие от имени государства»¹. Таковыми являются в первую очередь органы советского государственного управления. Они образуются для практической реализации функций государственной власти в хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферах общественного развития. В процессе своей деятельности эти органы сотрудничают с различными социальными формированиями и в ряде случаев передают им некоторые свои полномочия. Таким образом, субъектами, активно реализующими веления государственной власти, становятся и органы общественного управления.

В условиях развитого социализма государственная власть выражает коренные интересы советского народа. В ней аккумулируются основные политические цели общества, строящего коммунизм. Реализация указанных интересов и целей возможна лишь путем организации обще-

* Публикуется по: Юсупов В. А. Теория административного права. М. : Юрид. лит., 1985. 160 с.

ства на принципах социализма и закрепления определенной системы государственно-правовых институтов. Признаки государственной власти характерны и для правопорядка или, во всяком случае, оказывают на него существенное влияние. Так, ее публичность и официальность присущи и административному правопорядку, который обеспечивается всей системой советского права, а также механизмом государственного и общественного контроля. Государственная власть предполагает создание системы государственных органов, способных с помощью определенных методов и средств организовать достижение политических целей. Органы государственного управления, реализуя властную управленческую волю, обеспечивают упорядоченность административных правоотношений. Эта упорядоченность определяется характером взаимного поведения, в основе которого лежит индивидуальная компетенция органа управления, а также правовой статус участников правоотношений. Но это только внешняя, юридическая сторона упорядоченности административных правоотношений. За нею стоят более глубокие социально-экономические и организационные процессы. И если какой-то элемент административного правопорядка противоречит прогрессивному развитию экономических отношений или не обеспечивает его, он рано или поздно будет изменен, усовершенствован. Вот пример этого.

Еще в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 года «О передаче дополнительно на решение Советов Министров союзных и автономных республик вопросов хозяйственного и культурного строительства» правительства союзных республик получили право рассматривать разработанные министерствами и ведомствами Союза ССР проекты планов по подведомственным им предприятиям, находящимся на территории республики (кроме планов производства оборонной продукции), схемы развития и размещения промышленности соответствующей отрасли, а также задания на проектирование действующих предприятий, находящихся на территории республики². В свою очередь, правительства союзных республик предоставили аналогичные права Советам Министров автономных республик, исполкомам краевых, областных и городских Советов народных депутатов³.

В этих актах не регламентировалась обязанность предприятий и учреждений вышестоящего подчинения представлять проекты планов, задания на реконструкцию и расширение своего производства местным Советам и их

исполкомам. Поэтому большинство этих предприятий и учреждений присылало указанные документы территориальным органам управления с большим опозданием, как правило, после утверждения планов. Некоторые же вообще их не присылали. Таким образом, хотя названные акты и имели своей целью создание определенного порядка административных взаимоотношений, фактически этого сделано не было. Но потребность в комплексном социально-экономическом развитии территорий оставалась. Она вынуждала законодателя четко определить порядок взаимоотношений между местными органами государственного управления и предприятиями вышестоящего подчинения. Этот вопрос был решен постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 19 марта 1981 г. «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве». Оно установило, что объединения, предприятия и организации союзного и республиканского подчинения до представления вышестоящим органам проектов пятилетних планов и годовых планов и предложений об изменении этих планов направляют их на рассмотрение в части вопросов землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения Совету Министров автономной республики, исполнительному комитету краевого, областного, окружного, районного, городского Совета народных депутатов⁴.

Административный правопорядок находится и развивается в системе сложных взаимосвязей между органами, осуществляющими государственное управление, и другими государственными органами, также наделенными государственно-властными полномочиями и имеющими свою компетенцию. Однако он не теряется в общей системе социалистического правопорядка, хотя и является органической его частью. В. В. Борисов, рассматривая правопорядок как сложную систему, подчеркнул, что она состоит из множества подсистем, имеющих «большую автономию в поведении» и «разнообразные функциональные нагрузки»⁵.

При исследовании советского административного правового порядка важно остановиться на его специфических чертах. В юридической литературе этому вопросу внимания не уделялось. А он имеет большое значение для раскрытия социального механизма осуществления административного права.

Административный правопорядок – это органическая часть социалистического общественного порядка и социалистического правопорядка. Однако он имеет и ряд специфических черт, обусловленных тем, что его содержание определяется управленческой волей социалистического общенародного государства. Административное право выступает в качестве формализованной программы, определяющей структуру и основные направления развития правопорядка. В нормах этой отрасли права, актах их применения, в системе субъективных прав и обязанностей участников административных правоотношений формулируется идеальная модель административного правопорядка. О. Ф. Мураметс и Т. М. Шамба считают, что такое «запрограммированное» законодателем упорядочение общественных отношений «можно рассматривать как цель правового регулирования»⁶. Это действительно так, если иметь в виду цели советского административного права. Однако административный правопорядок формируется под воздействием не только правовых предписаний, но и целого ряда объективных и субъективных факторов общественного развития. Он складывается из реального поведения субъектов административного права. А это поведение не всегда соответствует идеальной модели правопорядка и иногда является противоправным.

Основная цель идеальной модели административного правопорядка – создание стройной системы правоотношений, обеспечивающей эффективность советского государственного управления. Большую роль в этом играет советское административное право, регулирующее структуру, штаты, компетенцию, методы работы исполнительно-распорядительных органов. В результате повседневной организационной деятельности последних осуществляется формирование административного правопорядка, приближенного к его модели. В ходе такой работы широко используются материальные, финансовые и людские ресурсы. Создание стройной системы правоотношений связано с использованием исполнительно-распорядительными органами идеологических, политических, организационных и психологических методов. Это обусловлено прежде всего особенностями конечного объекта и субъекта управления – человека, представляющего собой совокупность общественных отношений, сложнейшую динамическую систему⁷.

Специфической чертой административного правопорядка является то, что его структура но-

сит иерархический характер, а элементы (блоки административных правоотношений и отдельные правовые связи) соединены между собой по типу «власть – подчинение», либо таким образом, что обеспечивают реализацию отношений этого типа. Группирование административных правоотношений в блоки связано с двумя факторами. Первый из них – реальное существование относительно обособленных подсистем групп органов государственного управления и отдельных органов. Второй – комплексное административно-правовое регулирование однотипных управленческих отношений, возникающих в различных подсистемах государственного управления.

Осуществление управленческой воли общенародного социалистического государства базируется на властных полномочиях исполнительно-распорядительных органов. А поскольку административное правоотношение может возникать лишь в том случае, когда одним из его сторон является орган государственного управления (или представляющий его субъект – орган общественного управления, должностное лицо)⁸, то властность определяет характер всей связи между управляющим и управляемым элементами. Некоторые советские ученые пытались доказать наличие безвластных административных правоотношений, основывающихся на равенстве субъектов. Наиболее последовательно эту точку зрения проводил Г. И. Петров, который полагал, что административно-правовые отношения могут возникать и без участия органа государственного управления, например, между гражданами или общественными организациями, и что поэтому в таких связях властности быть не может⁹. В. М. Манохин и М. И. Еропкин не допускали возможности образования административных правоотношений без обязательного субъекта, но полагали, что не все они характеризуются властностью¹⁰. По их мнению, отношения, складывающиеся, например, в связи с обращением гражданина к органу государственного управления за разъяснением, справкой, документом, и другие аналогичные им связи являются административно-правовыми. Но поскольку гражданин организационно не подчинен органу управления, властность здесь отсутствует.

Ю. М. Козлов, подробно анализируя все эти точки зрения, обратил внимание на то, что властеотношения не всегда следует связывать с соподчиненностью участников управленческих отношений¹¹. Нет сомнения, что большая часть административных правоотношений в основе своего возникновения имеет организационную подчиненность одного органа другому, трудового

коллектива – администрации государственных предприятий и учреждений. Это главным образом вертикальные правоотношения. Но функционирование системы государственного управления невозможно без горизонтальных и диагональных связей, которые, как известно, не предполагают указанную подчиненность. Много таких связей возникает между исполнительно-распорядительными органами и гражданами, трудовыми коллективами, общественными организациями. Ю. М. Козлов правильно считает, что в рамках правового режима в сфере государственного управления эти стороны обладают неравными юридическими возможностями. Последними в конечном счете определяется юридическая зависимость сторон, которая «практически означает ту или иную степень юридической подвластности одной стороны административно-правового отношения другой»¹².

Говоря о властном характере административных правоотношений, нужно заметить, что эти связи находятся в системе административного правопорядка. А признаки, присущие системе в целом, оказывают существенное влияние на характер и содержание ее части. Возьмем, к примеру, горизонтальные правоотношения, возникающие между двумя союзными министерствами. Если чисто умозрительно отделить их от всей системы правопорядка, то они могут показаться безвластными. И действительно, две стороны, находящиеся на одном уровне иерархической системы органов, на основе обособленной компетенции реализуют свое юридическое волеизъявление и готовят совместный приказ или заключают административный договор. Отсутствие организационной подчиненности, известная свобода волеизъявления создают впечатление, что для этих отношений не характерны власть и подчинение. На самом же деле на эти связи самое непосредственное влияние оказывает вся система правоотношений и в том числе правовые связи более высокого уровня. Это может быть прямое указание на необходимость координации действий министерств по выполнению правительственных постановлений или общая правовая обусловленность, выраженная в комплексе государственно-правовых велений вышестоящих органов власти и управления. Более того, возникновение в системе административного правопорядка координационных горизонтальных или диагональных правоотношений сразу же порождает в соответствующих органах управления и их системах связи, в которых ярко выражены власть и подчинение. Таким образом, отношения организационного равенства,

возникающие в механизме административного правопорядка, выступают средством обеспечения властной управленческой воли государства и неразрывно вплетены в систему административных правоотношений, реализующих власть управляющих и подчиненность управляемых субъектов.

Система административного правопорядка имеет сложную структуру. Условно в ней можно выделить три основных блока.

Первый объединяет правоотношения, обеспечивающие функционирование субъекта управления (органов государственного управления, их представителей, общественных органов, наделенных государственно-властными полномочиями). Для этого блока свойственным является иерархичный характер входящих в него подсистем правоотношений. Каждая группа административно-правовых связей возникает и развивается на основе компетенции исполнительно-распорядительных органов.

Второй блок связей формируется в управляемой среде. Большая часть административно-правовых связей возникает в сфере правоприменительной деятельности органов государственного управления. Так, в рамках своей юрисдикции органы государственного управления рассматривают дела об административных проступках и издают индивидуально-конкретные акты.

Третий блок объединяет административно-правовые отношения, обеспечивающие информационные связи между органами государственного управления и управляемой социальной средой. Раскрывая управленческую функцию социальной информации, В. Г. Афанасьев отмечал следующее: «Беспереывная циркуляция информации между компонентами системы, между системой в целом и окружающей ее средой является неперенным атрибутом управления. Именно благодаря информационным процессам система способна осуществлять целесообразное взаимодействие с окружающими условиями, координировать и субординировать отношения собственных компонентов, направлять их движение, равно как и движение себя самой как целого к запрограммированной цели»¹³. Информационный блок административного правопорядка включает в себя связи по сбору, обработке, хранению и использованию различных сведений, по созданию и эксплуатации автоматизированных систем в управлении.

Ведущим из этих блоков является первый. Правоотношения, выражающие и обеспечивающие функционирование аппарата государственного управления, оказывают направляющее

воздействие на всю систему административного правопорядка. Они являются средством повседневного регулирования его в трудовых коллективах и в обществе в целом. Вместе с тем развитие реального правопорядка в управляемой среде, в системе информационных связей, оказывает обратное воздействие на правоотношения в сфере деятельности исполнительно-распорядительных органов. В основе этого влияния всегда лежат глубокие социально-экономические процессы.

Так, расширение объемов производства, усложнение хозяйственных связей, внедрение вычислительной техники в управление, достижения советской экономической и юридической наук, теории государственного управления привели в 60-х – 70-х годах к изменению структуры и методов управления промышленным производством в нашей стране. Этот процесс был постепенным и касался различных сторон административного правопорядка в системе органов государственного управления. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» обеспечило большую самостоятельность предприятий в решении хозяйственных вопросов, уменьшило количество показателей, планируемых сверху¹⁴. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1973 г. «О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью» была устранена многоступенчатость в управлении отраслями (подотраслями) промышленности¹⁵. На основе этого акта осуществлен переход на двухзвенную и трехзвенную системы управления, упразднены многие главки министерств, проведено перераспределение функций, изменена компетенция многих органов. Наконец, постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» поднята роль органов государственного управления в комплексном решении народнохозяйственных проблем, созданы юридические условия для широкого использования административных договоров, закреплены функции, обеспечивающие рациональное сочетание отраслевого и территориального управления¹⁶.

Формирование и развитие административного правопорядка осуществляется под действием принципа социалистической законности в советском государственном управлении, а предпосылкой и программой этого является вся

система административного законодательства. А. М. Васильев, исследуя правовые категории, по нашему мнению, верно отмечает, что правопорядок не может сложиться как следствие одного лишь принципа социалистической законности. «Социальные и юридические взаимодействия, – отмечает автор, – в результате которых он устанавливается, не могут быть выражены такой формулой. Поэтому более точно было бы сказать, что правопорядок складывается как результат реализации всех правовых предписаний в соответствии с принципом социалистической законности»¹⁷.

Социалистическая законность в сфере советского государственного управления представляет собой определенный, основанный на Конституции СССР и других законодательных актах режим, обеспечивающий эффективное осуществление функций исполнительно-распорядительных органов¹⁸. Она является неременным условием реализации закрепленной в законодательстве программы административного правопорядка. Однако реальный правопорядок – это результат конкретного поведения субъектов управления. На него влияет не только социалистическая законность, но и экономические и социальные условия деятельности людей, их правосознание. Роль последнего фактора нужно подчеркнуть особо.

В советской юридической литературе нет специальных исследований, раскрывающих механизм формирования правосознания и его структуру в системе советского государственного управления. Круг субъектов административных правоотношений довольно широк. Это органы социалистического государства (включая органы государственного управления), служащие государственного аппарата, органы общественного управления и их представители, граждане. Уровень их правосознания, носящего коллективный и индивидуальный характер, неодинаков. Он зависит от взглядов на право и его роль в общественном развитии, оценок тех или иных явлений. Правосознание оказывает большое влияние на процесс правотворчества органов управления, а уже через него – на систему административного правопорядка. Но и в ходе правоприменительной деятельности оно остается одним из решающих факторов в становлении и развитии системы правоотношений. Поэтому для эффективности работы управленческих органов, создания благоприятной атмосферы применения норм административного права большое значение имеет правовое воспитание, правильное использование идеологических, политических,

организационных, экономических и психологических методов управления. Воспитательная функция исполнительно-распорядительных органов должна быть направлена на формирование у субъектов административных правоотношений коммунистической убежденности, высоких моральных качеств, общей и правовой культуры. «Чем выше уровень правового сознания и культуры, – подчеркивала Е. А. Лукашева, – тем прочнее режим социалистической законности, тем более четко функционирует вся система правового регулирования. Низкий уровень правосознания индивидов либо социальных групп, сохранение пережитков прошлого негативно отражается на состоянии законности в обществе»¹⁹.

Между запрограммированной в праве моделью административного правопорядка и его реальным состоянием всегда имеется определенное расхождение. Однако оно должно иметь допустимые пределы, определяемые режимом социалистической законности. Создание четкой системы административного правопорядка, соответствующего целям права, требует изучения перспектив развития органов управления и управляемой среды, общественного мнения, постоянного совершенствования системы норм и правоприменительных актов, компетенции органов управления.

¹ Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 23.

² См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917–1967). М., 1968. Т. 5. С. 685.

³ СП РСФСР. 1966. № 4. Ст. 23.

⁴ СП СССР. 1981. № 13. Ст. 78.

⁵ Борисов В. В. Правовой порядок развитого социализма. Саратов, 1977. С. 265.

⁶ Мураметс О. В., Шамба Т. М. Правопорядок в развитом социалистическом обществе. М., 1979. С. 18.

⁷ См.: Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект) / под ред. В. В. Цветкова. Киев, 1980. С. 47.

⁸ См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право. С. 113.

⁹ См.: Петров Г. И. Сущность советского административного права. Л., 1959. С. 119–121; *Его же*. Советские административно-правовые отношения // Ученые записки Ленинград. ун-та. Л., 1954. С. 20–21.

¹⁰ См.: Манохин В. М. Советское административное право. Часть общая. Саратов, 1968. С. 40; Ерпкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965. С. 39–40.

¹¹ См.: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 74–104.

¹² См.: Там же. С. 101.

¹³ Афанасьев В. Г. Системность и общество. М., 1980. С. 241.

¹⁴ СП СССР. 1965. № 19–20. Ст. 152.

¹⁵ СП СССР. 1973. № 7. Ст. 31.

¹⁶ СП СССР. 1979. № 18. Ст. 18.

¹⁷ Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 180.

¹⁸ См.: Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. С. 58–59.

¹⁹ Лукашева Е. Л. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 38–39.

IN MEMORIAM

УДК 342.9

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

**ЗАСЛУЖЕННЫЙ УСПЕХ УЧЕНОГО:
СВЕТЛОЙ ПАМЯТИ ВИТАЛИЯ АНДРЕЕВИЧА ЮСУПОВА
(12.08.1940 – 17.07.2022)**

**MERITED SUCCESS OF SCIENTIST:
BRIGHT MEMORY OF VITALY ANDREEVICH YUSUPOV
(12.08.1940 – 17.07.2022)**



Название настоящей работы появилось под воздействием слов профессора С. Н. Братановского, опубликовавшего в 2020 г. в журнале «Государство и право» точное и оптимистичное поздравление по случаю 80-летнего юбилея Виталия Андреевича Юсупова¹. Хотелось бы обратить внимание на эти слова: «Успех приходит, если человек упорно трудится. Научный успех Виталия Андреевича заработан тяжелым трудом научного работника»². Так и есть. Успех профессора В. А. Юсупова основывается на крупных научных достижениях, появившихся в процессе его творческой деятельности.

Профессиональный путь Виталия Андреевича как ученого-административиста показывает его становление и развитие как исследователя правовых проблем государственной управлен-

ческой деятельности и главнейших институтов административного права. Кандидатская диссертация на тему «Отраслевое и территориальное управление промышленностью в СССР и их сочетание» защищается им в 1970 г. в Институте государства и права Академии наук СССР. После защиты – преподавательская работа, в том числе разработка учебного курса «Административное право» на юридическом факультете Казанского государственного университета. Сфера научных интересов Виталия Андреевича расширяется и углубляется: это и выяснение значения права и его институтов в системе государственного управления, и анализ теории научного управления, правоприменительной деятельности государственных органов, и административно-договорная теория. Результатом научных исследований становятся две его монографии «Право и советское государственное управление» и «Правоприменительная деятельность органов управления». Его докторская диссертация на тему «Теоретические проблемы административно-правового регулирования управленческих отношений в развитом социалистическом обществе» весьма успешно защищается в 1979 г. в диссертационном совете при Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова.

Виталий Андреевич Юсупов – выдающийся советский и российский ученый-правовед, специалист в области административного права и процесса. Достижения профессора В. А. Юсупова очевидны; о них говорили всегда, обсуждают в настоящее время, и, безусловно, его произведения не забудут новые поколения ученых-административистов. Причем Виталий Андреевич известен не только исследованием традиционных тем и проблем административного права, но и их рассмотрением с учетом более

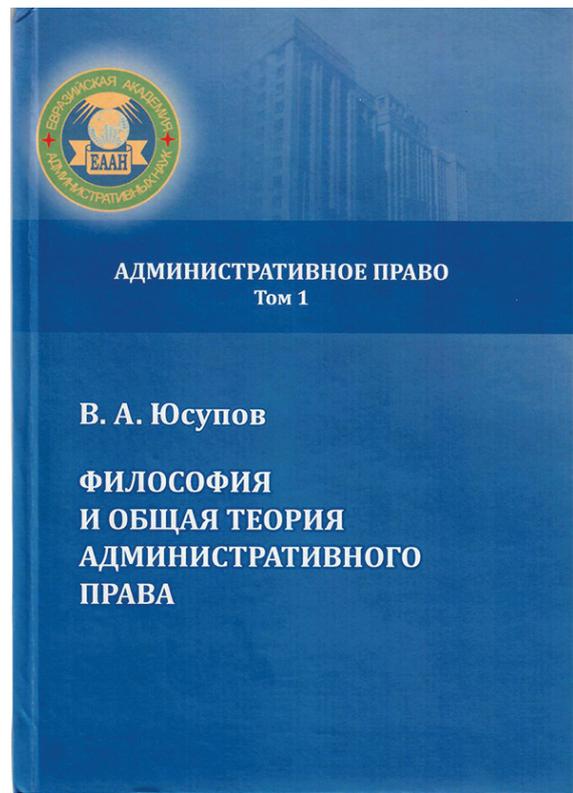
сложных и глобальных философских научных подходов. Книги и статьи ученого привлекали внимание коллег фундаментальной постановкой проблемы, остротой обсуждаемых аспектов, значимостью итогов. Мы всегда ждали появления на свет его новых работ!

Советский ученый-административист Виталий Андреевич Юсупов стал известен мне со студенческих лет. Мои университетские учителя не раз называли на лекциях его фамилию и опубликованные им научные труды, в том числе вышеупомянутые «Право и советское государственное управление: административно-правовой аспект проблемы» и «Правоприменительная деятельность органов управления». Много позже, вспоминая свое студенческое прошлое, я неоднократно, как в присутствии Виталия Андреевича, так и в сообществе наших общих коллег, рассказывал, как однажды, в 1985 г., зайдя в главный книжный магазин в Воронеже, увидел на полке книгу В. А. Юсупова под названием «Теория административного права»³. Такая ярко-красная и небольшая по объему монография. Эта книга сразу мне понравилась. Она и сейчас занимает место в первом ряду на соответствующей полке, где мною собраны труды выдающихся ученых-административистов. Книга написана ясно, отличается четкостью, точностью формулировок; всё в ней понятно. Помню, я часто использовал данную работу при подготовке своих занятий со студентами по административному праву. Вряд ли я тогда мог предположить, что в будущем не только познакомлюсь с автором этой монографии, но и буду дружить с ним. А познакомиться с Виталием Андреевичем лично мне удалось летом 1995 г., на одной из научных конференций, проходившей в стенах Саратовской государственной академии права (ныне Саратовская государственная юридическая академия).

У меня свои воспоминания о Виталии Андреевиче Юсупове, и их очень много, ибо мы встречались с ним на протяжении двух десятилетий в различных уголках нашей страны, в университетах, на конференциях. Были обсуждения профессиональных вопросов, творческие беседы, разговоры о планах совместной научной работы. Как это часто бывает, некоторые планирования остаются только в словах и мечтах. Так и мне не удалось принять участие по весьма настойчивому приглашению Виталия Андреевича в развитии многотомного издания, посвященного важнейшим проблемам исторического становления и будущего административного права. Под руководством В. А. Юсупова было издано несколько томов, в которых фундаментально

рассматривались вопросы истории и теории российского административного и административного процессуального права.

Речь идет о подготовке научных трудов по важнейшим проблемам административного права. Данная серия, также издаваемая при поддержке «Евразийской академии административных наук (ЕААН)», была задумана Виталием Андреевичем в десяти томах. Здесь можно назвать, например, прекрасные крупные работы Е. Б. Лупарева «Административные правоотношения» (том 2 в указанной серии научных трудов, 2013 г.), Е. А. Чабана «Теория административного усмотрения» (том 3, 2014 г.), А. В. Кирина «Административно-деликтное право» (том 6, 2015 г.) и других авторов. Сам Виталий Андреевич в указанной серии научных трудов написал первый том «Философия и общая теория административного права»⁴.

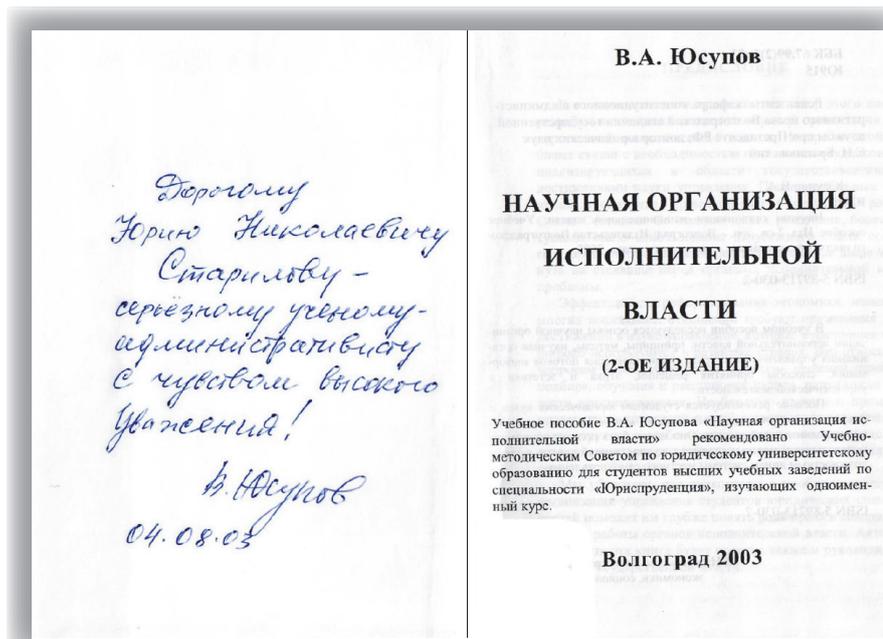


В начале 2000-х гг. В. А. Юсупов и Н. М. Конин создали авторский коллектив для подготовки учебника по Особенной части административного права⁵, который был издан в 2002 г.

Виталий Андреевич увлекался исследованием проблем научной организации исполнительной власти и государственного управления. Вопросы истории науки об организации административной деятельности, сущности механизма исполнительной власти в правовом государстве, структу-

ре, функциях и компетенции как важнейших элементах научной организации исполнительной власти, научной организации управленческого труда и многих других аспектах указанной управленческой проблематики неоднократно становились предметом изучения⁶. Книга В. А. Юсупова «Научная организация исполнительной власти» мне дорога особенно, в том числе и потому, что в 2003 г. ее автор сделал вдохновляющую меня дарственную надпись.

Действительно, Виталий Андреевич был щедр на добрые слова и полезные советы всем своим коллегам – и уже известным, и только начинающим свой творческий путь в науке административного права. Вспоминается, как однажды, в 2005 г., мне было неловко выслушать похвалу В. А. Юсупова в свой адрес, когда он высказал душевные слова и хорошие пожелания за написание той части моей монографии, где речь шла об административных договорах. При этом Виталий Андреевич очень



деликатно заметил, что я мог бы при создании своего текста по административно-договорной тематике использовать и его научные труды. И они на самом деле у него были. Я задумался, запомнил урок, что всегда нужно максимально внимательно изучать специальную литературу по исследуемым тематикам и стремиться полнее учитывать мнения различных ученых.

Незабываем визит Виталия Андреевича Юсупова в 2009 г. в наш университет, на юридический факультет. Тогда он, как Президент ЕААН, вручил мне на собрании коллег-юристов удостоверение и знак академика Евразийской академии административных наук. Сама Академия – плод его идей, организационных усилий и действий по развитию сообщества ученых, работающих в области административного права и призванных распространять новые знания. Насколько, в каком объеме и с каким результатом, у В. А. Юсупова получилось реализовать данную идею – предстоит еще в деталях проанализировать.

Административисты страны на протяжении многих лет поддерживали данное сообщество и

активно участвовали в его работе, что являлось реальным содействием развитию общей теории административного права и процесса. Евразийская академия административных наук была создана в начале 2005 г. по инициативе Виталия Андреевича Юсупова, которую поддержали ряд российских ученых-административистов. В качестве главнейших задач профессор В. А. Юсупов определил следующие: интеграция усилий ученых разных школ и направлений, которые трудятся на Евразийском континенте, с целью изучения проблем эффективности административно-правового регулирования общественных отношений; совершенствование административного законодательства; обмен научными достижениями в области публичного права; модернизация публичной администрации; совершенствование административного процессуального законодательства и всех его видов. Уже в декабре 2005 г. ЕААН организовала и провела первую международную конференцию на тему «Административное право и права человека»⁷. В 2007 г. ЕААН провела научные конференции⁸ в г. Иркутске и г. Кисловодске.



Учреждение ЕААН, Москва, 2005 г.

Известным вкладом в науку административного права стало и организованное В. А. Юсуповым издание «Вестника Евразийской академии административных наук», где Виталий Андреевич стал главным редактором. Когда выходил очередной номер данного научного журнала, о нем сообщалось: «Выход в свет журнала “Вестник Евразийской академии административных наук” ознаменовал собой еще один шаг в объединении специалистов разных стран Евразийского континента в области исследований по проблемам теории государственного управления, административного права, административного процесса, а также поиска эффективных путей в сфере правоприменительной практики». Так и было, это точное описание содержания издания. Я регулярно получал данный журнал и с удовольствием читал опубликованные в нем статьи, цитировал их в своих трудах, рекомендовал коллегам. Другим научным журналом, который также издавался под руководством Виталия Андреевича, стал «Философия социальных коммуникаций» (с 2006 г.). Кроме того, переиздаваемый двухтомный учебник «Общее административное право» (Воронеж, 2016–2017 гг.) – большой труд многих коллег-административистов – был рекомендован к печати Учебно-методическим объединением при Евразийской академии административных наук (ЕААН) в качестве учебника для обучающихся-

ся по программам бакалавриата и магистратуры в образовательных организациях высшего образования по направлениям подготовки 40.03.01 – Юриспруденция, 40.04.01 – Юриспруденция. Таким образом, не вызывает никаких сомнений достаточно заметное влияние организации, созданной Виталием Андреевичем Юсуповым.

Научная активность В. А. Юсупова была высокой и в последние годы его жизни. Обращаем внимание на название опубликованных им статей (2019–2022 гг.): «Концептуальные подходы к понятию и содержанию административно-правовых отношений в российской правовой науке», «Обновление основных принципов Конституции Российской Федерации», «Административно-правовое пространство и Интернет», «Административно-правовое обеспечение стратегического управления экономикой России», «Принципы административно-управленческого права», «Понятие и основные принципы процесса модернизации административного законодательства в России», «Деформация правовых ценностей: причины и последствия». Написаны и другие научные труды. Все они вошли в «основной» список российских научных трудов по административному праву, которые анализируются учеными и рекомендуются аспирантам и соискателям. В планы Виталия Андреевича входила и подготовка новых статей

по актуальным тематикам современного административного права.

В предлагаемый читателю выпуск «Журнала административного судопроизводства» включены извлечения из книги профессора В. А. Юсупова «Теория административного права» (М.: Юридическая литература, 1985), посвященные вопросам административного правопорядка, под которым автор понимает упорядоченность административных правоотношений, где видны складывающиеся в сфере публичного управления системные связи, закономерности, особенности правовых режимов. Виталий Андреевич доказывал, что и в те, уже далекие советские годы, предпринимались усилия по созданию идеальной модели административного правопорядка, отражающей стройную систему правоотношений, которая, в свою очередь, должна гарантировать эффективность государственного управления. Именно на административное право и его дальнейшее совершенствование надеялся В. А. Юсупов, когда писал о его потенциале для регламентации отношений в области публичного управления. Нельзя не признать правильным суждение автора о том, что «создание четкой системы административного правопорядка, соответствующего целям права, требует изучения перспектив развития органов управления и управляемой среды, общественного мнения, постоянного совершенствования системы норм и правоприменительных актов, компетенции органов управления»⁹. Сегодня особенно удивительным может показаться предвидение Виталия Андреевича о направлениях совершенствования как административного права, так и административного законодательства. Например, когда автор ведет речь об условиях эффективности административного законодательства, то выделяет при этом учет и закрепление «в содержании административных актов научных принципов советского государственного управления»¹⁰. Другим моментом, говоря об условиях эффективности административного законодательства, В. А. Юсупов выделяет развитие уже в те советские годы «прогнозной деятельности»¹¹ (прогнозирования). Наверняка это напоминает нам сегодняшнее стратегическое планирование. Наконец, уже советское время ставилась задача установления *единой терминологии* в числе средств юридической техники¹². Здесь автор в защиту своей аргументации приводит слова Ю. М. Козлова о том, что «...юридический язык нормативных правовых актов нуждается в очищении от “неюридизмов” или от формул, привнесенных в них,

не способствующих четкому и ясному пониманию предмета регулирования»¹³.

Второй книгой, отдельные части которой также публикуются на страницах настоящего выпуска «Журнала административного судопроизводства», является монография В. А. Юсупова «Правоприменительная деятельность органов управления» (М.: Юридическая литература, 1979). В ней интересен взгляд автора на процесс правоприменительной деятельности органов государственного управления, административные производства и их виды, а также правовую природу административных договоров. Виталий Андреевич предвидел в будущем расширение сферы применения административных договоров, заключаемых органами государственного управления; отмечал, что это принципиально важно для повышения эффективности исполнительно-распорядительной деятельности, ибо они способствуют гибкости и оперативности публичного управления. И здесь небезынтересно мнение В. А. Юсупова о том, что административный договор может сыграть особую роль «при решении комплексных проблем, там, где нет системы прямой административной подчиненности, а ведомственная разобщенность мешает объединению усилий различных органов на достижение единых целей»¹⁴. Современники Виталия Андреевича опубликовали положительную в целом рецензию на данную книгу¹⁵. Однако ровно одну треть данной рецензии занимает критика предложения профессора В. А. Юсупова относительно теории административных договоров. Рецензентов не удовлетворило понимание административных договоров, которое разделял автор. Они написали, что «такое понимание административного договора не способствует выработке единых принципов правового опосредования регулятивных отношений в хозяйственной, социально-культурной и административно политической сферах государственного управления, ибо автор совершенно игнорирует предметы и методы таких отраслей права, как административное, гражданское и трудовое... Сам порядок заключения всех трех»¹⁶. Как эти критические замечания похожи и на многие современные дискуссии по новым характеристикам административного и административного процессуального правового регулирования, заменившего частно-правовые институты или стоящие на пороге таких модификаций!

Как видно, зачастую очень тяжело «подняться» над сложившимися и действующими десятилетиями правовыми институтами и обычаями в условиях появления новых идей и

изменяемых механизмов правового регулирования. Предвидение появления новых подходов к пониманию институтов публичного права помогло В. А. Юсупову чуть дальше заглянуть в будущее административного права и административного законодательства, в том числе и в разработке проблемы административных договоров.

...О Виталии Андреевиче Юсупове очень много воспоминаний: я бывал и у него дома, и на работе. В памяти многочисленные встречи на различных конференциях, в том числе проводимых в других странах – бывших советских

республиках. Именно эти встречи и предоставляли возможность для спокойных, неторопливых и продолжительных разговоров. И часто бывало, что он дарил мне свои книги и издаваемые им научные журналы с дарственными надписями, которые теперь отчетливо напоминают об этих жизненных моментах. Теперь, когда открываю его книгу, возникает образ: всегда открытый и добросердечный взгляд Виталия Андреевича Юсупова, уверенное и бойкое выступление за трибуной, благожелательность и рассудительность.

IN MEMORIAM



Перед началом конференции в пос. Небуг, Краснодарский край, октябрь 2012 г.

В течение последних лет Виталий Андреевич активно участвовал в проводимых различными университетами научных конференциях. Так, в начале июня 2022 г. он выступал на Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства», организованной юридическим факультетом Нижегородского государственного университета имени Н. И. Лобачевского, с докладом на тему «Государственный контроль в особых условиях: правовое оформление». Кроме того, В. А. Юсупов планировал представить доклад в октябре 2022 г. в Институте государства и права

РАН на научной конференции, посвященной проблеме понимания современной системы административного права. По сведениям организаторов форума, Виталий Андреевич был одним из авторов идеи коллективного научного осмысления данной тематики; более того, он передал в сектор административного права и административного процесса Института государства и права РАН статью, в которой изложил свое видение системности в административном праве России; при этом в числе ведущих подотраслей административного права ученый выделил административно-управленческое, административно-деликтное и административно-процессуальное право¹⁷.

С большой горечью научное сообщество ученых-административистов восприняли в середине июля 2022 г. сообщение о смерти Виталия Андреевича Юсупова – очень крупного исследователя, деятельного профессора-педагога, добродушного, спокойного и созидającego человека! Его отсутствие в нашем сообществе заметно, а невозможность теперь простого разговора с ним, получения от него совета, оценки – весьма чувствительна.

¹ См.: Братановский С. Н. Доктору юридических наук, профессору В. А. Юсупову – 80 лет // Государство и право. 2020. № 10. С. 164–165.

² Там же. С. 165.

³ См.: Юсупов В. А. Теория административного права. М. : Юрид. лит., 1985.

⁴ См.: Юсупов В. А. Философия и общая теория административного права // Административное право : в 10 т. М. : Изд-во ЕААН, 2012. Т. 1.

⁵ См.: Российское административное право (часть Особенная) : учебник / под ред. Н. М. Коница и В. А. Юсупова. Волгоград : Изд-во ВИЭСП, 2002.

⁶ См.: Юсупов В. А. Научная организация исполнительной власти. 2-е изд. Волгоград : Изд-во ВИЭСП, 2003.

⁷ См.: Научные труды Евразийской академии административных наук. М. : Изд-во ВИЭСП, 2006. Т. 1.

⁸ См.: Научные труды Евразийской академии административных наук. М. : Изд-во ВИЭСП, 2007. Т. 2.

⁹ Юсупов В. А. Теория административного права. С. 86.

¹⁰ Там же. С. 156.

¹¹ Там же. С. 157.

¹² Там же. С. 159.

¹³ Козлов Ю. М. Проблемы эффективности административного нормотворчества // Управление и право : актуальные проблемы социалистического административного и финансового права. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1978. Вып. 4, ч. 1. С. 12.

¹⁴ Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М. : Юрид. лит., 1979. С. 71.

¹⁵ См.: Гальперин Л. Б., Мельчинский Н. Н. Рец. на кн.: Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М. : Юридическая литература, 1979. 136 с. // Государство и право. 1980. № 10. С. 147–149.

¹⁶ Там же. С. 149.

¹⁷ См.: Кобзарь-Фролова М. Н. Система административного права : традиции и новации // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 297.

Воронежский государственный университет

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

Voronezh State University

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

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 авто-

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

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

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

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

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

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

1. GENERAL PROVISIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

1.8. The publication of articles is free of charge.

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

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

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

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

2.4. References are made after the article.

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

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

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

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

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

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

3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

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

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

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

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

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

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

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

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