



*Ю. Седаров*



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

*105 лет* юридическому факультету ВГУ (1918–2023)  
*25 лет* кафедре административного права ВГУ (1998–2023)

*Юбилей  
Конференции  
Форумы*



**ВОРОНЕЖСКАЯ ШКОЛА  
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА:  
ЧЕТВЕРТЬ ВЕКА НАУЧНОГО ПОИСКА**

*Выпуск 15*



ВОРОНЕЖ  
ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ ВГУ  
2023

УДК 342.7  
ББК 67.400  
В75

Серия основана в 2003 г.

Редакционная коллегия серии:

*М. О. Баев*, д-р юрид. наук, проф.;  
*П. Н. Бирюков*, д-р юрид. наук, проф.;  
*Т. М. Бялкина*, д-р юрид. наук, проф.;  
*Д. В. Зотов*, канд. юрид. наук, доц.;  
*А. Г. Кудрявцев*, канд. юрид. наук, доц.;  
*С. Н. Махина*, д-р юрид. наук, проф.;  
*Е. И. Носырева*, д-р юрид. наук, проф.;  
*С. В. Передерин*, д-р юрид. наук, проф.;  
*М. В. Сенцова*, д-р юрид. наук, проф.;  
*Ю. Н. Старилов*, д-р юрид. наук, проф. (отв. редактор);  
*Г. В. Стародубова*, канд. юрид. наук, доц.

**Воронежская школа административного права : четверть века научного поиска** / под ред. Ю. Н. Старилова ; Воронежский государственный университет. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2023. – 704 с. – (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 15).

ISBN 978-5-9273-3819-1

Издание книги связано с 60-летием Юрия Николаевича Старилова – доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой административного и административного процессуального права, декана юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет». В содержание первой части работы включены слова-приветствия известных в российском научном сообществе ученых – друзей профессора Ю. Н. Старилова, автобиографический очерк, отдельные его интервью, а также объемная статья, написанная им в 2023 году. Данный научный труд посвящен административно-правовой политике и ее значению в определении приоритетов развития российского законодательства, обеспечивающего прогресс публичных правоотношений. Здесь же находится информация о развитии Воронежской школы административного права. Вторая часть книги содержит статьи ученых-юристов – коллег профессора Ю. Н. Старилова, плодотворно взаимодействующих с ним на протяжении 25 лет в образовательной и исследовательской сфере деятельности.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов высших учебных заведений, судей, должностных лиц государственных органов законодательной и исполнительной власти, государственных и муниципальных служащих.

УДК 342.7  
ББК 67.400

ISBN 978-5-9273-3819-1

© Воронежский государственный университет, 2023  
© Оформление, оригинал-макет. Издательский дом ВГУ, 2023

# СОДЕРЖАНИЕ

---

## **ANNIVERSARIUM (к юбилею профессора Ю. Н. Старилова и кафедры административного и административного процессуального права)**

<i>Грачёва Е. Ю., Денисенко В. В., Дугенец А. С., Мартынов А. В., Россинский Б. В.</i> От Ленинского стипендиата до заслуженного деятеля науки Российской Федерации: к 60-летию доктора юридических наук, профессора Юрия Николаевича Старилова .....	13
<i>Бялкина Т. М., Гриценко В. В., Зражевская Т. Д., Маслов А. Е., Матвеев С. П., Матвеева Т. А., Носова Ю. Б., Рогачева О. С.</i> Старилов Юрий Николаевич – выдающийся Ученый, мудрый Учитель, талантливый Педагог, строгий Руководитель, наш Единомышленник.....	20
<i>Махина С. Н., Рогачева О. С.</i> Ведущая научная и научно-педагогическая школы профессора Юрия Николаевича Старилова .....	47

## **СЛОВО ЮБИЛЯРА (автобиографический очерк и научный взгляд на актуальную проблему)**

<i>Старилов Ю. Н.</i> «Карабкаться, не страшась усталости» (автобиографический очерк) .....	105
«Если бы мы были посмелее, другая бы жизнь пошла»: интервью газете «Воронежский курьер».....	162
<i>Старилов Ю. Н.</i> Административная правовая политика 2023 года: востребованность, идеалы, потенциал .....	170

## **НАУЧНЫЕ ТРУДЫ УЧЕНЫХ ПО ПРОБЛЕМАМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

### **Р а з д е л 1**

### **ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

#### **Публичная власть, государственное управление и публичная администрация**

<i>Зеленцов А. Б.</i> Правовое государство и полицейская власть .....	219
<i>Мартынов А. В.</i> Вклад профессора Юрия Николаевича Старилова в институционализацию современного административного права России.....	253
<i>Ноздрачев А. Ф.</i> Публичная административная власть и граждане .....	276
<i>Россинский Б. В.</i> Размышления о возможностях цифровизации государственного управления .....	303

- Матвеев С. П., Матвеева Т. А.* «Ученикам, чтобы преуспеть, надо догонять тех, кто впереди» (Аристотель). Юрий Николаевич Старилов всегда впереди! ..... 315
- Сабаева С. В.* Использование цифровых технологий в формировании правовой культуры гражданского общества в Российской Федерации..... 330

## **Государственная служба и служебное право**

- Анисифорова М. В.* Концептуализация современного состояния государственно-служебных отношений ..... 343
- Братановский С. Н.* Испытание как организационно-правовая форма определения профессиональной пригодности государственного гражданского служащего..... 360
- Гриценко В. В.* Публичная власть, публичное управление и публичная служба: проблемы формирования и модернизации в контексте научных идей профессора Юрия Николаевича Старилова..... 379
- Добробаба М. Б., Чаннов С. Е.* Дисциплинарная ответственность государственных служащих: концептуальные направления повышения эффективности ..... 400
- Колесников А. В.* Актуальные вопросы кадровой работы в системе муниципальной службы (к 60-летию юбилею заслуженного деятеля науки Российской Федерации, профессора Ю. Н. Старилова) ..... 418
- Тонков Е. Е.* Звезда по имени Юрий (некоторые размышления о государстве и государственной службе в связи с юбилеем Ю. Н. Старилова)..... 429

## **Административные процедуры, административные акты, административное усмотрение**

- Давыдов К. В.* Административные процедуры – ключевой институт современного административного права России ..... 439
- Зубарев С. М.* Акты государственного управления: традиции и новации ..... 462
- Мицкевич Л. А.* Административное усмотрение, неопределенные и оценочные понятия в современном административном праве ..... 473
- Подопригора Р. А.* Административное право Республики Казахстан: переосмысление подходов..... 484

## **Р а з д е л 2**

### **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО**

- Афанасьев С. Ф.* Об охранительном производстве в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации: теоретико-прикладные аспекты ..... 499
- Бирюков П. Н.* Зарубежные системы административного правосудия (к юбилею Ю. Н. Старилова)..... 507

<i>Бурашникова Н. А.</i> От административного судопроизводства к административным процедурам: вектор развития российской административной юстиции в трудах Ю. Н. Старилова.....	520
<i>Громошина Н. А.</i> О приказном производстве по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации .....	530
<i>Иншакова Е. Г.</i> Сущность, содержание и значение судебной административно-правовой защиты.....	538
<i>Кононов П. И.</i> Возникновение и развитие института административной юстиции в России в XIV–XVII веках .....	547
<i>Ламонов Е. В.</i> Административное судопроизводство – важный механизм реализации полномочий прокуратуры в защите прав, свобод и законных интересов граждан (анализ судебной практики рассмотрения административных исков прокуратуры о признании незаконным бездействия органов местного самоуправления).....	567
<i>Лупарев Е. Б.</i> Административный процесс в работах представителей Воронежской юридической школы .....	578
<i>Носова Ю. Б.</i> Особенности рассмотрения отдельных категорий административных дел: рассуждения об универсальности и исключительности административной процессуальной формы .....	585
<i>Носырева Е. И., Шеменева О. Н.</i> Особенности правового регулирования примирительных процедур в административном судопроизводстве .....	601
<i>Опалев Р. О.</i> О правовой природе административных дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами .....	616
<i>Рогачева О. С.</i> Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве: субъективные права, законные и публичные интересы (по следам научных трудов профессора Ю. Н. Старилова).....	625
<i>Уткин Д. В.</i> Административное судопроизводство в современном правовом государстве и его роль в обеспечении публичного порядка .....	643

### **Раздел 3**

#### **АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО**

<i>Соколов А. Ю.</i> Вопросы совершенствования проектов процессуального и материального кодексов Российской Федерации об административных правонарушениях .....	661
<i>Шергин А. П.</i> Административно-юрисдикционный процесс: понятие, функции, проблемы нормативной легализации .....	675
<i>Хаманева Н. Ю., Медведев В. Н.</i> Трансформация административно-деликтного законодательства в контексте реформирования контрольно-надзорной деятельности: назревшая необходимость или повторение пройденного?.....	694

# CONTENTS

---

## **ANNIVERSARIUM (for the anniversary of professor Yu. N. Starilov and the Department of administrative and administrative procedural law)**

- Gracheva E. Yu., Denisenko V. V., Dugenets A. S., Martynov A. V., Rossinsky B. V.* From Lenin scholarship holder to Honored Scientist of the Russian Federation: to the 60th anniversary of Doctor of Law, Professor Yuri Nikolaevich Starilov..... 13
- Bialkina T. M., Gritsenko V. V., Zrazhevskaya T. D., Maslov A. E., Matveev S. P., Matveeva T. A., Nosova Yu. B., Rogacheva O. S.* Starilov Yuri Nikolaevich – an outstanding Scientist, wise Teacher, talented Teacher, strict Leader, our Like-Minded Person ..... 20
- Makhina S. N., Rogacheva O. S.* Leading scientific and scientific-pedagogical school of Professor Yuri Nikolaevich Starilov ..... 47

## **THE WORD OF THE JUBILEE (autobiographical essay and scientific view of the current problem)**

- Starilov Yu. N.* «Climb without fearing fatigue» (autobiographical essay)..... 105
- «If we were bolder, another life would go»: an interview with the newspaper «Voronezh Courier» ..... 162
- Starilov Yu. N.* Administrative legal policy 2023: demand, ideals, potential..... 170

## **SCIENTIFIC WORKS OF SCIENTISTS ON PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE LAW**

### **Section 1**

#### **GENERAL ADMINISTRATIVE LAW**

##### **Public authority, public administration and public administration**

- Zelentsov A. B.* Constitutional state and police authority ..... 219
- Martynov A. V.* Professor Yuri Nikolaevich Starilov's contribution to the institutionalisation of modern administrative law of Russia ..... 253
- Nozdrachev A. F.* Public administrative authority and citizens ..... 276
- Rossinsky B. W.* Reflections on the possibilities of digitalization of public administration ..... 303
- Matveev S. P., Matveeva T. A.* «Students, in order to succeed, need to catch up with those who are ahead» (Aristotle). Yuri Nikolaevich Starilov is always ahead! ..... 315
- Sabaeva S. V.* Use of digital technologies in the formation of a legal culture of civil society in the Russian Federation ..... 330



## Public Service and Service Law

<i>Anisiforova M. V.</i> Conceptualization of the modern state of public-service relations ....	343
<i>Bratanovsky S. N.</i> Test as an organizational and legal form for determining the professional suitability of a civil servant .....	360
<i>Gritsenko V. V.</i> Public authority, public administration and public service: problems of formation and modernization in the context of scientific ideas of Professor Yury Nikolaevich Starilov.....	379
<i>Dobrobaba M. B., Channov S. E.</i> Disciplinary responsibility of civil servants: conceptual directions for improving effectiveness .....	400
<i>Kolesnikov A. V.</i> Actual issues of personnel work in the municipal service system (for the 60th anniversary of the Honored Scientist of the Russian Federation, Professor Yu. N. Starilov) .....	418
<i>Tonkov E. E.</i> A star named Yuri (some reflections on the state and public service in connection with the anniversary of Yu. N. Starilov) .....	429

## Administrative procedures, administrative acts, administrative discretion

<i>Davydov K. V.</i> Administrative Procedures are the Key Institution of the modern administrative law of Russia .....	439
<i>Zubarev S. M.</i> Acts of Public Administration: traditions and innovations .....	462
<i>Mickiewicz L. A.</i> Administrative discretion, uncertain and evaluative concepts in modern administrative law .....	473
<i>Podoprigora R. A.</i> Administrative law of the Republic of Kazakhstan: rethinking approaches .....	484

## Section 2

### ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW, ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

<i>Afanasyev S. F.</i> About the protective proceedings in the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation: theoretical and applied aspects .....	499
<i>Biryukov P. N.</i> Foreign administrative justice systems (for the anniversary of Yu. N. Starilov).....	507
<i>Burashnikova N. A.</i> From administrative proceedings to administrative procedures: the vector of development of Russian administrative justice in the works of Yu. N. Starilov .....	520
<i>Gromoshina N. A.</i> On writ proceedings according to the rules of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation .....	530
<i>Inshakova E. G.</i> Essence, content and significance of judicial administrative and legal protection.....	538

<b>Kononov P. I.</b> The emergence and development of the Institute of Administrative Justice in Russia in the XIV–XVII centuries .....	547
<b>Lamonov E. V.</b> Administrative proceedings are an important mechanism for exercising the powers of the prosecutor’s office in protecting the rights, freedoms and legitimate interests of citizens (an analysis of the judicial practice of considering administrative claims of the prosecutor’s office to invalidate the inaction of local governments) .....	567
<b>Luparev E. B.</b> Administrative process in the works of representatives of the Voronezh law school.....	578
<b>Nosova Yu. B.</b> Features of consideration of certain categories of administrative cases: reasoning about the universality and exclusivity of the administrative procedural form .....	585
<b>Nosyreva E. I., Shemeneva O. N.</b> Features of legal regulation of conciliatory procedures in administrative proceedings.....	601
<b>Opalev R. O.</b> On the issue of the legal nature of administrative cases on challenging regulatory legal acts and acts containing explanations of legislation and having regulatory properties.....	616
<b>Rogacheva O. S.</b> The subject of judicial protection in administrative proceedings: subjective rights, legitimate and public interests (in the footsteps of the scientific works of Professor Yu.N. Starilov) .....	625
<b>Utkin D. V.</b> Administrative proceedings in the modern legal state and its importance in ensuring public order .....	643

### **Section 3**

#### **ADMINISTRATIVE AND TORT LAW**

<b>Sokolov A. Yu.</b> Issues of improving the drafts procedural and material codes of the Russian Federation on administrative offenses.....	661
<b>Shergin A. P.</b> Administrative and jurisdictional process: concept, functions, problems of normative legalization.....	675
<b>Khamaneva N. Yu., Medvedev V. N.</b> Transformation of administrative and tort legislation in the context of reforming control and supervisory activities: the urgent need or repetition of the passed? .....	694

## **ANNIVERSARIUM**

**К ЮБИЛЕЮ ПРОФЕССОРА Ю. Н. СТАРИЛОВА  
И КАФЕДРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО  
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА**

## **ANNIVERSARIUM**

**FOR THE ANNIVERSARY OF PROFESSOR YU. N. STARILOV  
AND THE DEPARTMENT OF ADMINISTRATIVE  
AND ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW**



**ОТ ЛЕНИНСКОГО СТИПЕНДИАТА  
ДО ЗАСЛУЖЕННОГО ДЕЯТЕЛЯ НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
К 60-ЛЕТИЮ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,  
ПРОФЕССОРА ЮРИЯ НИКОЛАЕВИЧА СТАРИЛОВА**

**Е. Ю. Грачёва**

*Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**В. В. Денисенко**

*Краснодарский университет МВД России*

**А. С. Дугенец**

*ФКУ НИИ ФСИН России*

**А. В. Мартынов**

*Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет  
имени Н. И. Лобачевского*

**Б. В. Россинский**

*Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**Аннотация:** статья посвящена юбилею доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, декана юридического факультета Воронежского государственного университета, заведующего кафедрой административного и административного процессуального права Юрия Николаевича Старилова. Авторы статьи кратко представляют основные факты биографии юбиляра, обрисовывают научный путь ученого, обозначают круг его научных интересов, констатируют значительный вклад Ю. Н. Старилова в развитие российской науки и безусловные заслуги в научно-педагогической деятельности.

**Ключевые слова:** Ленинский стипендиат, член экспертного совета, председатель диссертационного совета, главный редактор научных журналов, ученый, административист, административное право, административное законодательство, административное судопроизводство, административные процедуры, модернизация государства, правовая система, вклад в развитие административно-правовой науки.

**FROM LENIN SCHOLARSHIP HOLDER  
TO HONORED SCIENTIST OF THE RUSSIAN FEDERATION:  
TO THE 60TH ANNIVERSARY OF DOCTOR OF LAW,  
PROFESSOR YURI NIKOLAEVICH STARILOV**

**E. Yu. Gracheva**

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSAL)*

**V. V. Denisenko**

*Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

**A. S. Dugenets**

*Federal Government Institution Research Institute of the Federal Penitentiary Service*

**A. V. Martynov**

*National Research Nizhny Novgorod State University named after N. I. Lobachevsky*

**B. V. Rossinsky**

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSAL)*

**Abstract:** *the article is dedicated to the anniversary of Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Dean of the Law Faculty of Voronezh State University, Head of the Department of Administrative and Administrative Procedural Law Yuri Nikolaevich Starilov. The authors of the article briefly present the main facts of the biography of the hero of the day, outline the scientific path of the scientist, indicate the range of his scientific interests, state the significant contribution of Yu. N. Starilov to the development of Russian science and unconditional merits in scientific and pedagogical activity.*

**Key words:** *Lenin scholarship holder, member of expert council, chairman of dissertation council, chief editor of scientific journals, scientist, administrative, administrative law, administrative law, administrative legal proceedings, administrative procedures, modernization of state, legal system, contribution to development of administrative and legal science.*

25 июня 2023 г. исполнилось 60 лет доктору юридических наук, профессору, заслуженному деятелю науки Российской Федерации, декану, заведующему кафедрой административного и административного процессуального права юридического факультета Воронежского государственного университета Юрию Николаевичу Стариллову.

Юрий Николаевич родился 25 июня 1963 г. в пос. Первомайский Первомайского района Тамбовской области, где прошли его детские и школьные годы. Первой записью в трудовой книжке Юрия Николаевича значится: «Служил в органах внутренних дел» (октябрь 1980 г. – июль 1981 г.). С 1981 по 1986 г. он учился на юридическом факультете Воронежского государственного университета. На 4-м и 5-м курсах Ю. Н. Стариков являлся *Ленинским стипендиатом*, т. е. получал самую большую и престижную в Советском Союзе университетскую стипендию. В студенческие годы также был председателем Совета студенческого научного общества юрфака ВГУ. К своим обязанностям Юрий Стариков относился дисциплинированно и вдохновенно. И сегодня всех преподавателей того времени он считает своими прекрасными Учителями. Однако самыми значимыми и дорогими для Ю. Н. Старикова стали профессора Виктор Степанович Основин и Иван Александрович Галаган.

В 1986–1989 гг. Ю. Н. Стариков проходил обучение в аспирантуре.

26 декабря 1989 г. в Харьковском юридическом институте Юрий Николаевич защитил кандидатскую диссертацию на тему «Аттестация кадров аппарата управления (по материалам аттестационной практики советских органов ЦЧЭР)». А 25 апреля 1996 г. в Саратовской государственной академии права состоялась защита уже докторской диссертации на тему «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование». В ноябре 1998 г. Ю. Н. Старикову было присвоено ученое звание профессора, и с сентября того же года он возглавляет кафедру административного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета.

За значительный личный вклад в развитие российской науки Указом Президента Российской Федерации профессору Ю. Н. Старикову 12 апреля 2008 г. присвоено почетное звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации».

За заслуги в научно-педагогической деятельности, подготовке квалифицированных специалистов и многолетнюю добросовестную работу Указом Президента Российской Федерации от 17 ноября 2022 г. № 830 Ю. Н. Стариков награжден орденом Дружбы.

Указом губернатора Воронежской области от 28 мая 2013 г. Ю. Н. Стариков награжден почетным знаком «Благодарность от земли Воронежской». В числе важных наград Ю. Н. Старикова находится и знак отличия «За заслуги перед Воронежской областью» (Указ губернатора Воронежской области от 5 июня 2019 г.).

Круг научных интересов Ю. Н. Старикова весьма широк и включает разработку проблем публичного права, публично-правового регулирования и сравнительного правоведения, административной реформы и модернизации современного административного права, административного процесса, государственной и муниципальной службы, административных процедур, правовых актов управления и административного договора, судебной деятельности и эффективной судебной

защиты прав и свобод граждан, административной юстиции и административно-судопроизводства, учреждения в России административных судов.

Ю. Н. Старилов – автор нескольких монографий и учебников, им опубликовано более 380 научных работ как в области административного права и процесса, так и в сфере общей теории права, конституционного права. Некоторые работы Ю. Н. Старилова изданы в Германии на немецком языке.

В своих научных трудах ученый обосновывает необходимость формирования в стране *надлежащего государственного управления* и одновременно выступает сторонником построения системы *эффективной судебной защиты* прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций. Его старания как исследователя направлены на обоснование целесообразности формирования эффективного *«административного государства»*. Отмечая такой приоритет, он понимает, что лучше жить в *«конституционном государстве»*, которое отвечало бы всем главным требованиям и современным стандартам *правового государства*.

Ю. Н. Старилов всегда творчески подходит к провозглашаемым основным концепциям развития страны, правовой системы и общего государственно-правового строительства. Например, положительно оценив обнародованную в 2008 г. концепцию *четырех «И»* («институты», «инфраструктура», «инновации» и «инвестиции»), ученый попытался усовершенствовать ее, дополнив еще двумя «И»: *«идеалами»* и *«интеллектом»*, – предполагая, что механистичность концепции *четырех «И»* и ее внешняя сторона должны быть насыщены *«душой»*, для того чтобы содержание стало реальным и гарантированным.

В течение нескольких последних лет профессор Ю. Н. Старилов исследует вопросы *модернизации* государства, правовой системы, административного права, административного законодательства, административного судопроизводства и административных процедур. Важным проектом стала подготовка в 2013 г. книги, в которой обобщен 15-летний опыт его исследования проблем формирования в Российской Федерации законодательства об административном судопроизводстве и реформирования судебной системы страны с созданием административных судов как специализированных судов. Принятие в 2015 г. *Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации* – это результат творческих усилий многих ученых, среди которых, безусловно, и профессор Ю. Н. Старилов, внесший значительный вклад в разработку основных проблем российского административного процессуального права и административной юстиции. Юрий Николаевич мечтает о том, чтобы как можно быстрее в России был принят федеральный закон «Об административных процедурах», который содержит в себе мощнейший потенциал по улучшению деятельности органов публичного управления и всей системы государственной и муниципальной службы.

Профессор Ю. Н. Старилов активно оппонировал по докторским и кандидатским диссертациям. Он выступал официальным оппонентом по 131 кандидатской и докторской диссертации: а) по докторским диссертациям – 40 раз; б) по



кандидатским – 91 раз. Юрий Николаевич и сам плодотворно осуществляет научное руководство и научное консультирование по кандидатским и докторским диссертациям; он уверенно полагает, что прекрасным для него временем было взаимодействие с 8 докторами и 65 кандидатами юридических наук, которым помогал добиваться научных целей в их жизни.

Ю. Н. Стариков принимает активное участие в работе научных конференций как в городах России, так и за рубежом. Плодотворные научные связи установлены с учеными Белоруссии, Германии, Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана, Японии и других стран. Наиболее тесные научные контакты и многолетняя дружба связывают Юрия Николаевича с учеными-административистами из ФРГ. Ю. Н. Стариков владеет немецким языком и неоднократно проходил научные стажировки в Германском Университете административных наук г. Шпайер. Он является стипендиатом двух немецких фондов: Германской службы академических обменов (DAAD) и фонда имени Александра фон Гумбольдта (Alexander von Humboldt-Stiftung).

Юрий Николаевич Стариков – член экспертного совета по праву и политологии Высшей аттестационной комиссии Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Много лет он находился в составе квалификационной коллегии судей Воронежской области. В течение четырех лет (2015–2019) состоял в экзаменационной комиссии Воронежской области по приему квалификационного экзамена на должность судьи.

Девять лет Ю. Н. Стариков исполнял обязанности председателя диссертационного совета, созданного на базе Воронежского государственного университета. В настоящее время он член трех диссертационных советов по специальности «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», созданных на базе Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, Саратовской государственной юридической академии и Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева.

Ю. Н. Стариков – главный редактор научных журналов: «Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право» и «Журнал административного судопроизводства», а также входит в состав редакционных коллегий нескольких крупных научных журналов страны.

Как председатель исполнительного комитета Воронежского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Юрий Николаевич участвует в совершенствовании законодательной и правоприменительной практики, развитии правового образования и просвещения, обеспечении надлежащих стандартов юридической защищенности граждан и организаций. Ю. Н. Стариков – вице-президент Национальной ассоциации административистов страны.

Профессор Ю. Н. Стариков внес весомый вклад в развитие административно-правовой науки. В свои 60 лет он полон энергии и идей, воплощение которых в жизнь еще более преумножит российский научный потенциал.

**Для цитирования:** От Ленинского стипендиата до заслуженного деятеля науки Российской Федерации: к 60-летию доктора юридических наук, профессора Юрия Николаевича Старилова / Е. Ю. Грачёва, В. В. Денисенко, А. С. Дугенец, А. В. Мартынов, Б. В. Россинский // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 13–19. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-13-19>

**Recommended citation:** From Lenin scholarship holder to Honored Scientist of the Russian Federation: to the 60th anniversary of Doctor of Law, Professor Yuri Nikolaevich Starilov / E. Yu. Gracheva, V. V. Denisenko, A. S. Dugenets, A. V. Martynov, B. V. Rossinsky // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 13–19. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-13-19>

*Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**Грачёва Е. Ю.**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой финансового права  
E-mail: [gracheva@msal.ru](mailto:gracheva@msal.ru)

*Краснодарский университет МВД России*

**Денисенко В. В.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного права  
E-mail: [profdenisenko@mail.ru](mailto:profdenisenko@mail.ru)

*ФКУ НИИ ФСИН России*

**Дугенец А. С.**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник  
E-mail: [dugenets@rambler.ru](mailto:dugenets@rambler.ru)

*Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского*

**Мартынов А. В.**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права  
E-mail: [docpred@yandex.ru](mailto:docpred@yandex.ru)

*Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**Россинский Б. В.**, доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и процесса, заслуженный юрист Российской Федерации  
E-mail: [boris@rossinskiy.ru](mailto:boris@rossinskiy.ru)

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSAL)*

**Gracheva E. Yu.**, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation,  
Head of the Department of Financial Law

E-mail: gracheva@msal.ru

*Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

**Denisenko V. V.**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional  
and Administrative Law

E-mail: profdenisenko@mail.ru

*Federal Government Institution Research Institute of the Federal Penitentiary Service*

**Dugenets A. S.**, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation,  
Chief Researcher

E-mail: dugenets@rambler.ru

*National Research Nizhny Novgorod State University named after N. I. Lobachevsky*

**Martynov A. V.**, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and  
Financial Law Department

E-mail: docpred@yandex.ru

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSAL)*

**Rossinsky B. V.**, Doctor of Law, Professor of the Department of Administrative Law and  
Process, Honored Lawyer of the Russian Federation

E-mail: boris@rossinskiy.ru

**СТАРИЛОВ ЮРИЙ НИКОЛАЕВИЧ – ВЫДАЮЩИЙСЯ УЧЕНЫЙ,  
МУДРЫЙ УЧИТЕЛЬ, ТАЛАНТЛИВЫЙ ПЕДАГОГ,  
СТРОГИЙ РУКОВОДИТЕЛЬ, НАШ ЕДИНОМЫШЛЕННИК**

**Т. М. Бялкина, В. В. Гриценко, Т. Д. Зражевская, А. Е. Маслов,  
С. П. Матвеев, Т. А. Матвеева, Ю. Б. Носова, О. С. Рогачева**

*Воронежский государственный университет*

**Аннотация:** статья посвящена юбилею доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, декана юридического факультета Воронежского государственного университета, заведующего кафедрой административного и административного процессуального права Юрия Николаевича Старилова. Авторы настоящей статьи, коллеги, единомышленники, продолжительное время работающие с Юрием Николаевичем на кафедре административного и административного процессуального права, сердечно поздравляют юбиляра и делятся с читателями своими воспоминаниями, благодарностями и пожеланиями.

**Ключевые слова:** выдающийся ученый-административист, ведущая научная школа административного и административного процессуального права, научный руководитель, научный консультант, наука административного и административного процессуального права, административное судопроизводство, государственная служба и служебное право, административный акт, административные процедуры.

**STARILOV YURI NIKOLAEVICH – AN OUTSTANDING SCIENTIST,  
WISE TEACHER, TALENTED TEACHER, STRICT LEADER,  
OUR LIKE-MINDED PERSON**

**T. M. Bialkina, V. V. Gritsenko, T. D. Zrazhevskaya, A. E. Maslov,  
S. P. Matveev, T. A. Matveeva, Yu. B. Nosova, O. S. Rogacheva**

*Voronezh State University*

**Abstract:** the article is dedicated to the anniversary of Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Dean of the Law Faculty of Voronezh State University, Head of the Department of Administrative and Administrative Procedural Law Yuri Nikolaevich Starilov. The authors of this article, colleagues, like-minded people who have been working with Yuri Nikolaevich for a long time at the Department of Administrative and Administrative Procedural Law, cordially congratulate the hero of the day and share their memories, thanks and wishes with readers.

---

© Бялкина Т. М., Гриценко В. В., Зражевская Т. Д., Маслов А. Е., Матвеев С. П., Матвеева Т. А., Носова Ю. Б., Рогачева О. С., 2023

**Key words:** *outstanding academic administrator, leading scientific school of administrative and administrative procedural law, scientific supervisor, scientific consultant, science of administrative and administrative procedural law, administrative proceedings, public service and official law, administrative act, administrative procedures.*

Наша сила – в силе мысли,  
в силе правды, в силе слова.

*А. Герцен*

Профессор Ю. Н. Старилов для многих поколений юристов, в том числе и административистов, – Учитель, Научный Руководитель и замечательный Человек, обладающий высокими моральными качествами, твердыми демократическими убеждениями и профессионализмом. Человек, у которого нужно научиться принципиально, твердо отстаивать свою позицию, быть верным юридической Науке, особенно административному и административному процессуальному праву, оттачивать мастерство преподавания и написания научных трудов. Искренней привязанностью и любовью к административному праву и административному судопроизводству ученики, в том числе коллеги, обязаны именно своему Учителю.

В рассуждениях о неординарных личностях, к каковым, безусловно, относится Юрий Николаевич Старилов, можно отмечать многие их позитивные качества, присущие в том числе и людям обычным, например: трудолюбие, настойчивость в достижении необходимых результатов, дисциплинированность, порядочность, доброта, отзывчивость. Когда эти личности относятся к тому же к представителям большой Науки или, как еще говорят, являются Учеными с большой буквы, то их характеристика дополняется такими качествами, как особый пытливый склад ума, исследовательский азарт при решении новых задач, «железная» логика в обосновании выводов, стойкость в защите своей научной позиции, наконец, необыкновенная преданность научно-исследовательской работе. В случае с Юрием Николаевичем Стариловым, к которому можно смело отнести всё названное выше, перечень его человеческих и профессиональных достоинств может быть бесконечным, при этом неизбежно сомнение – всё ли названо, не упущено ли что-то еще очень важное и значительное.

25 июня 2023 г. доктору юридических наук, профессору, заслуженному деятелю науки Российской Федерации, декану юридического факультета Воронежского государственного университета, заведующему кафедрой административного и административного процессуального права юридического факультета ВГУ Ю. Н. Старилову исполнилось 60 лет.

Авторы настоящей статьи – коллеги, единомышленники, продолжительное время работающие с Юрием Николаевичем, сердечно поздравляют юбиляра и делятся с читателями своими воспоминаниями, благодарностями и пожеланиями.

\* \* \*

Биографические воспоминания о первых двух десятилетиях на юридическом факультете приводит кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и административного процессуального права **Тамара Алексеевна Матвеева**:

*Старилов Юрий Николаевич поступил учиться на юридический факультет Воронежского ордена Ленина государственного университета имени Ленинского комсомола в 1981 г. До этого были обучение в средней школе и служба в пожарной охране системы органов внутренних дел. Во время учебы студенту Старилову за выдающиеся заслуги была назначена именная и наиболее престижная в те годы Ленинская стипендия. Закончил факультет Юрий Старилов в 1986 г. по специальности «Правоведение» с присвоением квалификации «Юрист». Выпускнику был выдан так называемый «красный диплом», т. е. диплом с отличием. Несколько месяцев он проработал старшим лаборантом криминалистической лаборатории юридического факультета, а затем был приглашен в аспирантуру известным в Советском Союзе ученым, профессором, доктором юридических наук, заведующим кафедрой Виктором Степановичем Основиным. Юрий Николаевич сдал вступительные экзамены и с 1 марта 1987 г. был зачислен в аспирантуру на кафедру государственного права и советского строительства ВГУ. В преподавательский состав кафедры в это время входили: Виталий Ильич Бартышев, Наталия Владимировна Бутусова, Виля Филипповна Головченко, Ольга Кирилловна Застрожная, Татьяна Дмитриевна Зражевская, Марина Валентиновна Карасева, Владимир Андреевич Мальцев, Тамара Алексеевна Матвеева, Борис Иванович Мелехин, Юрий Георгиевич Просвирнин, Владимир Григорьевич Розенфельд. Лаборантом кафедры была Лапина Маргарита Сергеевна.*

*1 декабря 1989 г. учеба в аспирантуре была завершена, и 25 декабря 1989 г. Ю. Н. Старилов принят преподавателем на кафедру, а уже 26 декабря 1989 г. в Харьковском юридическом институте состоялась защита его кандидатской диссертации на тему «Аттестация кадров аппарата управления (на материалах аттестационной практики советских органов ЦЧЭР)». Официальными оппонентами были доктор юридических наук В. А. Кряжков, кандидат юридических наук В. В. Богуцкий; ведущая организация – Свердловский ордена Трудового Красного Знамени юридический институт имени Р. А. Руденко.*

*В 1990 г. впервые в истории юридического факультета кафедра государственного права и советского строительства получила возможность направить одного из преподавателей на длительную научную стажировку в Университет города Хаген (Федеративная Республика Германия). Единодушным решением всех членов кафедры им стал самый молодой и перспективный сотрудник – Юрий Николаевич Старилов.*

*В декабре 1992 г. на юридическом факультете ВГУ проводилась аттестация профессорско-преподавательского состава. В представлении к аттеста-*

ции Ю. Н. Старилова, подписанном заведующим кафедрой, была дана краткая характеристика производственной деятельности аттестуемого: «Является добросовестным, квалифицированным преподавателем. Проводит учебные занятия на хорошем научном и методическом уровне. Плодотворно занимается научной работой. Опубликовано 12 научных работ. Стажировался в Германии. Заместитель декана по работе с иностранными студентами». В аттестационном листе от 18 декабря 1992 г. среди подписей членов комиссии стояла моя подпись, поскольку в те годы я возглавляла профсоюзную организацию юридического факультета.

Уже в 1993 г. Юрий Николаевич опубликовал ряд работ, в том числе: «Административное право РФ: сборник нормативных актов»; «Административное принуждение. Административная ответственность. Производство по делам об административных правонарушениях: сборник нормативных актов и учебно-методические рекомендации»; «Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс» (совместно с В. Г. Розенфельдом).

18 января 1993 г. приказом № 8 кафедра государственного права и советского строительства была переименована в кафедру государственного и административного права. А с 1 февраля 1994 г. Ю. Н. Старилов переведен на должность доцента. В том же году в г. Шпайер (Германия) вышла в свет его работа «*Neuere Reformansätze in Russischen Dienstrecht: Russland auf dem Weg zum Berufsbeamtentum*» (Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung (Deutschland), 1994. XIV. 204 S. = Новые подходы к реформе государственной службы: Россия на пути к профессиональному чиновничеству. Шпайер: Издательство Высшей школы административных наук (Германия), 1994. 204 с.). Одновременно в г. Воронеже было опубликовано его учебное пособие «Новое законодательство Российской Федерации об административной ответственности». А в 1995 г. Юрий Николаевич задумал и воплотил в жизнь новое серийное издание – сборник научных трудов «Правовая наука и реформа юридического образования», главным редактором которого он является и по сей день. В том же году журнал «Государство и право» опубликовал статью Ю. Н. Старилова «Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса», а в 1996 г. – его статью «Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии». В г. Воронеже в это время увидели свет следующие работы Ю. Н. Старилова: «Нарушения налогового законодательства и юридическая ответственность» (1995, 284 с.); сборник нормативных актов «Государственная служба в Российской Федерации» (1995, 318 с.); учебно-методическое пособие «Административное право» (1996, 152 с.); «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование» (1996, 456 с.). В г. Москве в 1996 г. издательство «БЕК» опубликовало учебник Ю. Н. Старилова «Служебное право» (698 с.).

*25 апреля 1996 г. в Саратовской государственной академии права состоялась защита докторской диссертации Ю. Н. Старилова на тему «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование». Официальными оппонентами выступили доктора юридических наук Д. Н. Бахрах, И. И. Веремеенко, В. М. Манохин; ведущей организацией – Московский государственный институт международных отношений. Юрий Николаевич, которому в то время было 32 года и 10 месяцев, стал одним из самых молодых докторов юридических наук в Российской Федерации. В связи с этим в газете «Коммуна» появился соответствующий материал. Приведем его здесь.*

## ДОКТОР ПРАВА

**Еще и месяца не прошло, как заместитель декана юридического факультета ВГУ Юрий Николаевич Старилов защитил докторскую диссертацию. Теперь он в Воронеже один из самых молодых докторов наук. Ведь ему всего-то 32 года.**

В университет с первой попытки Старилов не прошел. Когда из группы набравших одинаковое число баллов члены приемной комиссии выбирали самых достойных, то посчитали, что Старилов годами не вышел. В армии не служил, в органах не работал. Поэтому из приемной комиссии он напрямик направился в пожарные. Все-таки эта служба системы УВД. Это для того, чтобы потом не попрекали: «Молод еще, в органах не работал».

Вторая попытка была успешной.

И пошло, и поехало. Пока до доктора наук не доехало.

Наукой он «ушибленный». А другим здесь и быть нельзя. Или - или.

Самоограничения, конечно, покажутся человеку со стороны жесткими. И свободным от профессии никогда не бывает. «Проклят профессией» – так говорил русский писатель Гавриил Николаевич Троепольский. Приходится все время выбирать: на рыбалку махнуть или статью для немецкого журнала написать. Кстати, у Старилова более сорока публикаций. Есть и в престижных немецких академических изданиях. А писал он их сразу на языке оригинала.

– Так что вы немецким не хуже русского владеете? – спрашиваю Юрия Николаевича.

– Выходит, что так, – отвечает. – Получилось, что моя научная работа была самым тесным образом связана с тем, как организовано и строится правовое регулирование государственной службы в Европе и, в частности, в Германии. Поэтому волей-неволей пришлось учить язык. Не хочу сказать, что наша государственная служба так уж плоха. Если ее приспособить к цивилизованным правовым нормам, то толк будет. Но опыт в этом деле у нас минимальный. Не поверите, но за сто лет только в прошлом году был наконец-то принят Закон «Об основах государственной службы РФ». Вот такой казус!

Завистников всегда хватает, а на каждый роток не набросишь платок. Поэтому когда до Старилова доходят слухи, что кто-то, мягко говоря, ставит под сомнение его самостоятельность в работе и отсутствие деловых связей, то Юрий Николаевич просто пропускает подобные пассажи мимо ушей. Пусть говорят! На то они и злые языки. Но сами посудите: откуда у почтовой служащей и водителя – родителей Старилова – «блат» в специализированном совете Саратовской госакадемии права, где и защищался наш диссертант.



Тут другое. Имя Стариллов себе сделал на той проблеме, которая была почти не разработана, – на административном праве. Его учебник – солидный том, словно кирпич, – «Государственная служба в Российской Федерации» не имеет аналогов в отечественной юриспруденции.

– Даже во время защиты, – говорит Юрий Николаевич, – многие ученые, когда знакомились со мной, удивлялись, что я так молод. По статьям и моим книгам решили, что человек я умудренный и убеленный сединами. Но легкое разочарование по поводу моего возраста быстро улетучивалось, когда разговор входил в чисто профессиональную сферу.

Не успел отдышаться от защиты, а уже очередное приглашение из Германии пришло. Лекции коллеги прочитать просят, да и собственные научные изыскания продолжить надо. Так что пора собирать чемоданы<sup>1</sup>.

*5 июня 1997 г. Юрий Николаевич Стариллов был избран по конкурсу профессором кафедры, которая с 28 марта того же года была переименована в кафедру конституционного и административного права. Активная научная деятельность молодого ученого продолжилась. Издательство ВГУ в 1997 г. выпустило в свет учебно-методическое пособие Ю. Н. Старилова «Российское административное право» (520 с.), а в 1998 г. – его монографию «Административная юстиция: проблемы теории» (200 с.) и сборник нормативных актов (в соавторстве с Т. А. Матвеевой) «Таможенная служба в Российской Федерации» (296 с.). Особо следует отметить учебное пособие «Административное право» в 2 частях. Часть 1 «История. Наука. Предмет. Нормы» (397 с.) была опубликована в 1998 г., а часть 2 – в*

<sup>1</sup> Силин В. Доктор права // Коммуна. 1996. 24 мая.

**Наука молодая**

## Доктор права

**Еще и месяца не прошло, как заместитель декана юридического факультета ВГУ Юрий Николаевич Стариллов защитил докторскую диссертацию. Теперь он в Воронеже один из самых молодых докторов наук. Ведь ему всего-то 32 года.**

В университет с первой попытки Стариллов не прошел. Когда из группы набравших одинаковое число баллов члены приемной комиссии выбрали самых достойных, то посчитали, что Стариллов годами не вышел. В армии не служил, в органах не работал. Поэтому из приемной комиссии он прямоком направился в пожарные. Все-таки эта служба системы УВД. Это для того, чтобы потом не попрекали: «Молод еще, в органах не работал».

Вторая попытка была успешной.

И пошло, и поехало. Пока до доктора наук не доехало. Научкой он «ушибленный». А другим здесь и быть нельзя. Или – или.

Самоограничения, конечно, покажутся человеку со стороны жесткими. И свободным от профессии никогда не бывает. «Проклят профессией» – так говорил русский писатель Гавриил Николаевич Троепольский. Приходится все время выбирать: на рыбалку махнуть или статью для немецкого журнала написать. Кстати, у Старилова более сорока публикаций. Есть и в престижных немецких академических изданиях. А писал он их сразу на языке оригинала.

– Так что вы немецким не хуже русского владеете? – спрашиваю Юрия Николаевича.

– Выходит, что так, – отвечает. – Получилось, что моя научная работа была самым тесным образом связана с тем, как организовано и строится правовое регулирование государственной службы в Европе и, в частности, в Германии. Поэтому волевыми пришлось учить язык. Не хочу сказать, что наша государственная служба так уж плоха. Если ее приспособить к цивилизованным правовым нормам, то толк будет. Но опыт в этом деле у нас минимальный. Не поверите, но за столет только в прошлом году был наконец-то принят Закон «Об основах государственной службы РФ». Вот такой казус!

Завистников всегда хватает, а на каждый роток не

набросишь платок. Поэтому когда до Старилова доходят слухи, что кто-то, мягко говоря, ставит под сомнение его самостоятельность в работе и отсутствие деловых связей, то Юрий Николаевич просто пропускает подобные пассажи мимо ушей. Пусть говорят! На то они и злые языки. Но сами посудите: откуда у почтовой служащей и водителя – родителей Старилова – «блат» в специализированном совете Саратовской госакадемии права, где и защищался наш диссертант.



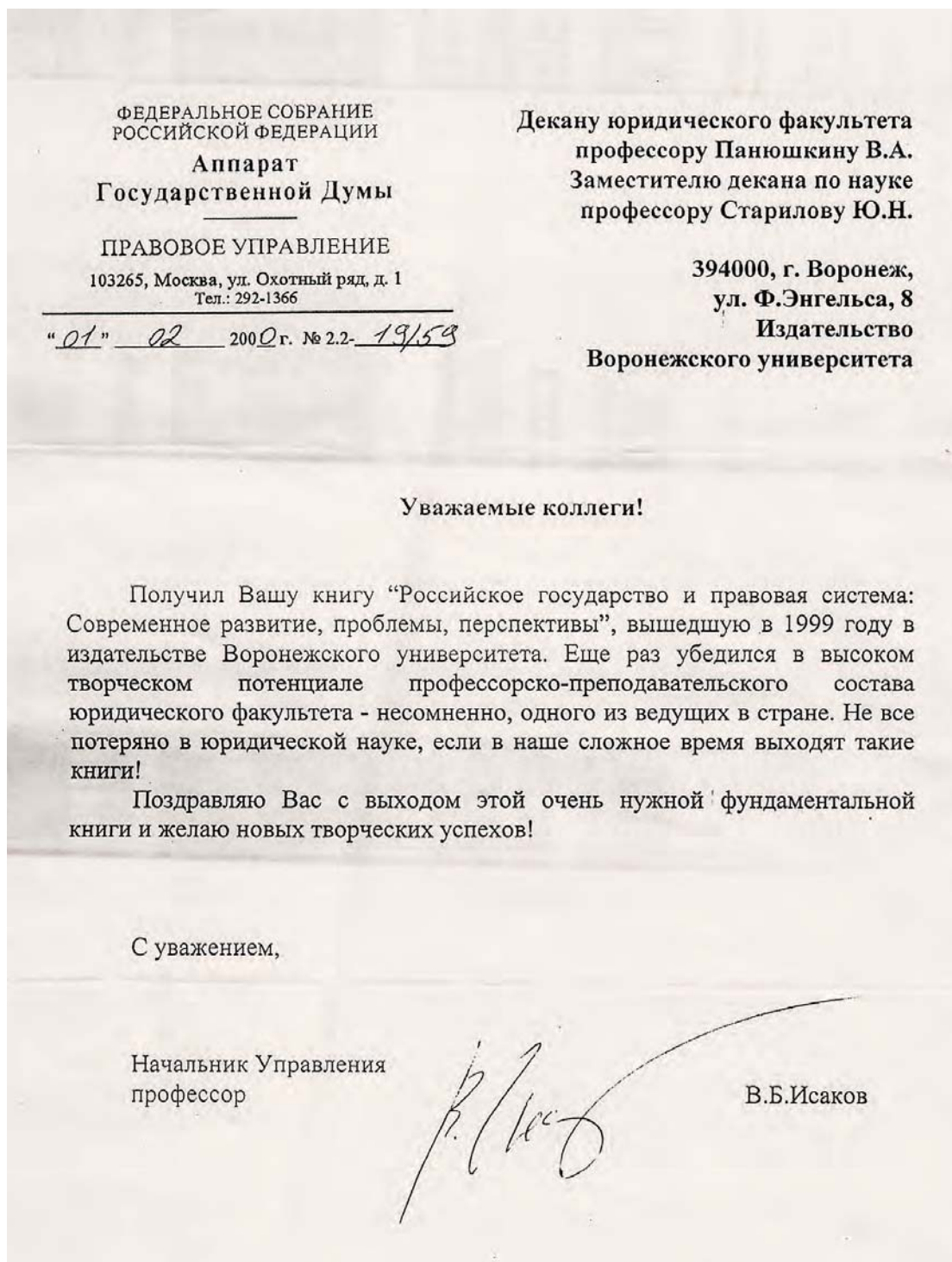
Тут другое. Имя Стариллов себе сделал на той проблеме, которая была почти не разработана, – на административном праве. Его учебник – солидный том, словно кирпич, – «Государственная служба в Российской Федерации» не имеет аналогов в отечественной юриспруденции.

– Даже во время защиты, – говорит Юрий Николаевич, – многие ученые, когда знакомились со мной, удивлялись, что я так молод. По статьям и моим книгам решили, что человек я умудренный и убеленный сединами. Но легкое разочарование по поводу моего возраста быстро улетучивалось, когда разговор входил в чисто профессиональную сферу.

Не успел отдышаться от защиты, а уже очередное приглашение из Германии пришло. Лекции коллеги прочитать просят, да и собственные научные изыскания продолжить надо. Так что пора собирать чемоданы.

**В. СИЛИН.**  
Фото А.Костина.

2001 г., причем в 2 книгах: книга 1 «Субъекты. Органы управления. Государственная служба» (624 с.) и книга 2 «Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция» (432 с.). В 1999 г. в Издательстве ВГУ вышла коллективная монография под редакцией Ю. Н. Старилова «Российское государство и правовая система: современное развитие, проблемы, перспективы».



Были также опубликованы: хрестоматия «Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века» (составитель и автор вступительной статьи – Ю. Н. Старилов; Воронеж: Издательство ВГУ, 624 с.); «Практикум по российскому административному праву» (автор – Ю. Н. Старилов; Воронеж: Издательство ВГУ, 336 с.). «Журнал российского права» в 1999 г. опубликовал его статью «Как развивалась наука административного права в европейских странах». И в том же году в журнале «Государство и право» появилась статья «Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты» в соавторстве Ю. Н. Старилова и Карла-Петера Зоммерманна – руководителя Немецкой Высшей школы административных наук (г. Шпайер, ФРГ). В 2000 г. в том же журнале была опубликована статья Ю. Н. Старилова «О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии». В Москве увидели свет его практикум «Административное право» (издательство «Юрист», 2000 г., 333 с.) и монография «Административная юстиция: теория, история, перспективы» (издательство «Норма», 2001 г., 304 с.).

7 мая 1998 г. приказом ректора ВГУ В. В. Гусева в целях совершенствования учебного процесса и НИР на юридическом факультете и в соответствии с решением Ученого совета ВГУ от 3 апреля 1998 г. кафедра конституционного и административного права была разделена на кафедру конституционного и международного права и кафедру административного права. Исполняющим обязанности заведующего кафедрой административного права (до избрания по конкурсу) был назначен доктор юридических наук Ю. Н. Старилов. 30 января 1999 г. Юрий Николаевич был избран по конкурсу заведующим кафедрой административного права, которая в 2000 г. (приказ № 176 от 14 июня 2000 г.) была переименована в кафедру административного, муниципального и финансового права.

При разделе кафедры в 1998 г. кафедре административного права в учебном корпусе № 2 была отведена аудитория 41. Перед размещением сотрудников, по инициативе заведующего кафедрой Ю. Н. Старилова, в помещении был произведен ремонт, и не простой, а, как говорят, «евроремонт», современный и красивый. На потолке множество лампочек в несколько ярусов давало отличное освещение (а это было немаловажно, учитывая, что впритык к корпусу было построено здание, хотя и не имеющее к университету никакого отношения, зато наглухо закрывающее окна кафедры). Была завезена новая мебель. Отдельная достопримечательность – в небольшом помещении внутри кафедры, где был пол с подогревом, стояли стол, шкафчик с посудой, немецкие кофейники, термосы, чайники из личных запасов профессора Ю. Н. Старилова. Юрием Николаевичем было сделано всё, чтобы члены кафедры могли успешно работать и отдыхать.

Благодаря Ю. Н. Старилову и декану факультета В. А. Панюшкину были созданы курсы по изучению немецкого языка за счет факультетских средств.

Стараниями заведующего кафедрой Ю. Н. Старилова доцентки Матвеева Тамара Алексеевна и Бялкина Татьяна Михайловна в начале 1999 г. получили возможность осуществить месячную стажировку в Немецкой Высшей школе административных наук в г. Шпайер (Германия). Такие же поездки стали возможны и для преподавателей других кафедр.

\* \* \*

Вспоминая насыщенные и яркие годы совместной работы, юбиляра поздравляет доктор юридических наук, профессор **Татьяна Михайловна Бялкина**:

*Наше знакомство состоялось в конце 80-х гг. прошлого столетия, когда аспирант юридического факультета ВГУ Юрий Старилов приходил в Воронежский горисполком, в кабинет Советской работы, заведующим которого я в то время являлась, для того чтобы, по рекомендации своего научного руководителя профессора Виктора Степановича Основина, получить отзыв, заключение о практической значимости подготовленной для публикации статьи или иного научного исследования. Отмечаю это особо, так как на моей памяти аспирант Старилов остался единственным, кто делал это регулярно, хотя, возможно, подобные рекомендации преподавателями университета давались и другим аспирантам.*

*Впоследствии, когда мы уже работали на одной кафедре, стало очевидным, что при выполнении любых видов деятельности для Юрия Николаевича практически не бывает мелочей, которыми можно было бы пренебречь. Если появляются хоть какие-то возможности получить более совершенный результат, чем имеется в настоящий момент, они обязательно будут использованы, даже несмотря на необходимость дополнительных затрат сил и времени.*

*Еще одна характеристика делового стиля Ю. Н. Старилова – это глубокое, всестороннее, основательное изучение проблемы, четкое формулирование целей и задач, необходимых для ее решения, и последовательное безусловное их достижение. И не важно, о какой именно его ипостаси идет речь: о студенте, профессоре, заведующем кафедрой или декане. Полагаю, что эти качества можно охарактеризовать как обстоятельность, тщательность, скрупулезность, настойчивость.*

*Эти черты ярко проявляются в том числе и в научной сфере деятельности. При подготовке своих научных работ Юрий Николаевич очень тщательно изучает максимально возможный объем уже имеющихся, опубликованных ранее по рассматриваемой теме источников, цитирует и анализирует точки зрения других авторов, что позволяет ему так формулировать собственные выводы и предложения, обосновывать новые научные концепции, что их весьма трудно, а скорее всего невозможно опровергнуть в силу глубины и всесторонности положенного в их основу исследования. Кроме того, данный способ научной творческой деятельности свидетельствует об огромном уважении автора к своим коллегам, как ныне здравствующим, так и уже ушедшим, к их вкладу в науку. В силу этого монографии, диссертации, учебники, комментарии, научные статьи и другие работы Юрия Николаевича Старилова отличаются весьма существенным объемом, широтой взгляда на рассматриваемую проблему, фундаментальностью основных положений, становятся предметом активного обсуждения в ходе научных дискуссий специалистов соответствующего профиля, своего рода основой, базой для развития новых направлений научных исследований как его многочисленных учеников, так и других представителей науки административного права*

*и административного процессуального права. Абсолютно бесспорен огромный вклад Юрия Николаевича в развитие юридической науки, формирование новых ее направлений, таких как полицейское право, служебное право, административные процедуры, административное судопроизводство и многих других.*

*Рождение нового по инициативе Юрия Николаевича происходит не только в научной сфере. Он основатель новой кафедры юридического факультета Воронежского государственного университета – кафедры административного и муниципального права, переименованной впоследствии в кафедру административного права и административного процессуального права. И здесь также, с присущей ему обстоятельностью Юрий Николаевич сумел создать на юридическом факультете лучшую во всех смыслах кафедру, начиная от дизайна, оформления помещения, оснащения его добротной мебелью и самой современной техникой, заканчивая тем, что на ней одновременно работали шесть докторов наук, из-за чего она получила неформальное название – «докторская кафедра». Впоследствии некоторые ее члены возглавили другие кафедры юридического факультета, заняли руководящие должности в деканате. Таким образом, помимо сложившейся научной административно-правовой школы профессора Ю. Н. Старилова есть все основания говорить о его административно-организационной школе, представители которой стремятся в своих сферах деятельности продолжать и развивать традиции, им сформированные.*

*Юрий Николаевич Старилов, еще будучи заместителем декана юридического факультета по науке, основал несколько новых научных изданий юридического факультета ВГУ, из которых наиболее известны действующие журналы: «Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право», «Журнал административного судопроизводства», периодические издания «Юбилей. Конференции. Форумы», «Студенты в правовой науке» и другие.*

*Журнал «Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право», бессменным главным редактором которого является Юрий Николаевич, очень быстро вошел в число ведущих юридических журналов Российской Федерации, имеющих высокий рейтинг и признанный авторитет в научном сообществе, подтверждением чего стало его включение в категорию К1 рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.*

*Безусловным достижением Юрия Николаевича Старилова, свидетельством его непрекаемого научного авторитета и заслуг перед российской юридической наукой стало создание в 2023 г. на базе Воронежского государственного университета нового диссертационного совета по защите диссертаций на соискание ученых степеней кандидата наук и доктора наук по научной специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).*

*Таким образом, присущая Юрию Николаевичу основательность позволяет говорить о нем как о создателе, организаторе, создавшем много новых, интересных, активно развивающихся институтов, направлений, проектов, меро-*

*приятый и в рамках юридического факультета Воронежского государственного университета, и за его пределами.*

*Невозможно не отметить такие качества Юрия Николаевича Старилова, как доброжелательность, внимательность к людям, забота и готовность прийти на помощь как друзьям, коллегам, так и студентам. Бывая по роду своей деятельности в разных городах и странах, встречаясь со многими известными людьми, он стремится сделать так, чтобы и остальные его коллеги оказались сопричастными к тем позитивным моментам, которые проистекают из этих встреч и мероприятий, помогает в организации научных командировок и стажировок, в том числе за границей, преподавателей факультета, в организации защит их кандидатских и докторских диссертаций, приглашает на факультет ведущих представителей юридической науки и практики, например, судей Конституционного Суда Российской Федерации, экспертов Высшей аттестационной комиссии и других.*

*Рассказать всё о Юрии Николаевиче Старилове невозможно. Несмотря на то что мы работаем вместе очень много лет, он всё равно не перестает удивлять, открываясь порой совершенно с неожиданной стороны. Поэтому хочется пожелать Вам, дорогой Юрий Николаевич, крепчайшего здоровья на многие лета, новых выдающихся научных свершений, благополучия и успехов во всех сферах Вашей активной многосторонней деятельности! А коллективу юридического факультета Воронежского государственного университета, в том числе и себе лично, – как можно дольше и лучше жить и работать под руководством декана – заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Юрия Николаевича Старилова.*

\* \* \*

Вот воспоминания **Татьяны Дмитриевны Зражевской**, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации, которая на первом курсе юридического факультета ВГУ проводила семинарские занятия в первой группе, где студентом был и Юрий Старилов:

*Впервые я увидела глубокоуважаемого юбиляра Юрия Николаевича (а тогда просто Юрочку) на семинарах по государственному праву в качестве студента – очень интеллигентного, ответственного, скромного паренька, который посещал все занятия и был готов ответить на любой вопрос. Лекции по курсу «Государственное право» читал наш Учитель – профессор Виктор Степанович Основин. Именно он заложил в наше – своих учеников – правосознание основы мировоззрения конституционно-правовой науки и методологию научного познания. Будучи высококвалифицированным ученым и убежденным коммунистом, Виктор Степанович Основин считал конституционные нормы идеалом правовой системы, к которому нужно постоянно стремиться. Именно он приучил нас к критическому мышлению догматов; оценивать с точки зрения конституционного законодательства любые политические решения, норма-*

*тивные акты и правоприменительную практику. И одновременно уважительно относиться к студентам, коллегам, даже к тем, кто мыслит иначе!*

*Видимо, интерес к научной деятельности был обусловлен не только нашими учителями, но и уже каким-то самостоятельным подходом к этой сфере жизнедеятельности. Еще в студенческие годы Ю. Старилов возглавлял научное студенческое общество юридического факультета ВГУ. Юра «заражал» научным интересом многих студентов, отдельные из которых впоследствии также защитили диссертации и стали преподавателями.*

*Всегда было интересно наблюдать за становлением молодого аспиранта Юрия Старилова на научном поприще: выбрав относительно новое (и тогда малоисследованное) направление государственоведения – государственно-служебные отношения, молодой ученый «пошел семимильными шагами» по пути научного обоснования их правового регулирования и повышения эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих.*

*Стажировка в Германии окрылила молодого ученого, показав новые горизонты административно-правовой науки. Он увидел пробелы и противоречия в российской административно-правовой теории, вскрывал причины отставания от аналогичных институтов в европейских странах, обосновывал новые подходы, стандарты и приоритеты исследовательской деятельности в области «юридизации» публичного управления и правовой регламентации порядка принятия административных актов. Активная работа молодого преподавателя продолжалась на нашей кафедре, где мы не переставали восхищаться многогранностью его познаний и интенсивностью многочисленных исследовательских проектов, монографий, учебников и статей. Логическое завершение – блестящая защита докторской диссертации в 1996 г. в Саратовской государственной академии права, затем получение ученого звания профессора, и уже в 1998 г. он становится заведующим кафедрой административного права нашего факультета. При этом Ю. Старилов по-прежнему оставался скромным, ответственным, трудолюбивым и очень принципиальным человеком, который никогда не отказывался от поддержки коллег, при случае мог заменить кого-то и провести дополнительное занятие, всегда приходил на помощь в трудных жизненных ситуациях. Лично я всегда буду благодарна Юрию Николаевичу за ту реальную поддержку, которую он оказал мне в трудный период моей жизни, когда для меня были созданы достаточно сложные условия в трудовом коллективе, но его помощь позволила мне продолжить работу на кафедре конституционного права университета.*

*Коммуникабельность Юрия Николаевича поражает: в любом вузе на кафедрах публичного права все начинают дружески улыбаться, как только услышат передаваемый привет от любимого коллеги из Воронежа! И даже в Конституционном Суде Российской Федерации всегда рады общению с профессором Ю. Н. Стариловым и взаимодействию с ним.*

*Работать с Юрием Николаевичем было интересно всегда. Особенно мне хотелось бы выделить два периода.*

*В 1990-е годы потребовалось научное обоснование перестройки государственного управления. Именно конституционные правовые корни, которые были заложены Виктором Степановичем Основиным, позволили ученому Ю. Стариллову разработать концептуальные направления российского административного и административного процессуального права; причем Конституция Российской Федерации, по мнению ученого, предоставляет логико-юридические основы для дискуссии по многим публично-управленческим проблемам, особенно в вопросах создания законодательства об административных процедурах. Постоянно подчеркивая в своих выступлениях, что потенциал Конституции России в полной мере не раскрыт, Юрий Николаевич начинает проводить системные исследования, доказывая, что важно сначала принять закон, который регулирует принципы административных процедур, т. е. «дом надо начинать строить не с крыши, а с фундамента»; порядки и способы осуществления государственного управления должны быть включены в конституционно-правовую материю о качестве государства и эффективности исполнительной власти, что будет служить надежной гарантией гражданам и организациям от административного произвола и усиления борьбы с коррупцией. Жизнь подтвердила правильность этой концепции, но, к сожалению, законодатель пока не прислушивается к дельным советам по формированию административно-процедурного законодательства.*

*И второй этап – с 2011 г., когда Воронежская областная Дума избрала меня уполномоченным по правам человека в Воронежской области. В течение десятилетия возникла необходимость постоянного взаимодействия со студентами юридического факультета в плане функционирования юридической клиники. Благодаря уже декану юридического факультета Ю. Н. Стариллову, Ассоциации юристов, председателем которого мы единогласно избрали Юрия Николаевича, эта важная функция приобщения студенчества к практике защиты прав человека оказалась востребованной и очень продуктивной. Мы помогли многим жителям Воронежской области защитить свои права и свободы. Практика работы с публичной администрацией и ее многочисленными подразделениями показала, во-первых, истинность содержащейся в научных трудах профессора Ю. Н. Старилова оценки государственного аппарата, а во-вторых, доказывала необходимость реального воплощения в жизнь российского административного и административного процессуального права «концепции» Кодекса надлежащего государственного управления (где установлены принципы и нормы, которые должны соблюдаться органами государственного управления в их отношениях с гражданами и организациями).*

*Хотелось бы отметить особый «конек» Юрия Николаевича – всегда уважительное, интеллигентное, культурное отношение ко всем людям независимо от возраста и регалий: студентам, преподавателям-коллегам, просто лицам, нуждающимся в помощи. Думаю, именно стремление поделиться радостью встреч с интересными людьми обусловило его инициативную традицию, которая прижилась сегодня на факультете, – встречи с интересными людьми,*



*прожившими долгую жизнь и имеющими достижения на юридическом поприще! Тем самым на факультете личным примером проповедуются законность и реально формируются истинно высокие ценностные установки и правосознание студентов – будущих юристов, которые наряду с правоохранительными органами пополняют ряды государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности. А это значит, что в руках юбиляра часть кадрового потенциала будущего Российского государства.*

*Дорогой Юрий Николаевич, с днем рождения! От всей души хочу пожелать Вам оставаться таким же мудрым, справедливым и доброжелательным руководителем, который постепенно проводит принципы эффективного управления в реальный мир юридического факультета! Хотелось бы, чтобы Ваши усилия по принятию конституции администрирования – федерального закона «Об административных актах и административных процедурах в Российской Федерации» как центральный замысел юридической платформы для повышения эффективности государственного управления и обеспечения прав и законных интересов граждан увидел «зеленый свет» в буднях Государственной Думы! И конечно – огромного здоровья, чтобы выдержать такую интенсивную нагрузку и в административном, и в научном направлениях! Пусть каждый день знаменуется неким прорывом вперед, весомым вкладом в развитие науки. Желаю крепких сил, здоровья, смекалки, энтузиазма, энергии и неутомимой жажды совершенствовать этот мир с помощью научных открытий и новшеств.*

\* \* \*

Свои пожелания профессору Ю. Н. Старикову высказывает кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права юридического факультета Воронежского государственного университета, ветеран боевых действий и ветеран труда **Александр Евгеньевич Маслов**:

*Довольно сложно соответствовать в «юбилейной» оценке рядовым доцентом не рядового ученого, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, Государственного мужа, профессора Юрия Николаевича Старикова – декана юридического факультета Воронежского государственного университета. Тем не менее попробую это сделать.*

*Я не являюсь специалистом в области административного права, хотя со многими работами Юрия Николаевича по указанной проблематике знаком. За редким исключением, по разным причинам, не профильные проблемы права, что называется, «цепляют» коллег-смежников. С научными работами Юрия Николаевича дело обстоит иначе. Его мысли и сформулированные предложения в статьях и монографиях, по моему разумению, не для изучения только специалистами-административистами в тиши научных библиотек; они должны быть доведены до широкой общественности, осмыслены и восприняты российским чиновничеством. Хотя идеи и аргументированные предложения Юрия Николае-*

вича, в силу их острой социальной направленности и призыва к нравственности и ответственности перед обществом, не исключено, что могут вызвать неприятие и враждебность со стороны части российских управленцев.

Что касается корифеев современного административного права, то они, признавая лидерство Ю. Н. Старилова в научной среде, так оценивают юбиляра: «Вклад Юрия Николаевича Старилова в российскую юридическую науку очевиден, бесспорен, многогранен, основателен, признаваем экспертным сообществом. А сам автор – выдающийся современный ученый, научные разработки которого содержат теоретические выводы, предложения и рекомендации, которые из-за своей очевидной полезности, теоретической и практической значимости следует отнести к фундаментальным положениям, украшающим различные сферы правовой науки, и прежде всего науки административного и административного процессуального права».

Безусловно, профессор Юрий Николаевич Старилов – ученый, известный как в нашей стране, так и за рубежом, – на протяжении десятилетий демонстрирует высокий уровень не только научной, но и общественной активности, по праву признан одним из лидеров авторитетнейшего объединения ученых России – Национальной ассоциации административистов (НАСА), вице-президентом которой он является. В декабре 2022 г. декан юридического факультета Воронежского государственного университета доктор юридических наук, профессор Юрий Николаевич Старилов вошел в общероссийский репутационный рейтинг современных ученых-юристов, внесших наибольший вклад в развитие российской юридической науки. А месяцем раньше Указом Президента Российской Федерации он был награжден орденом Дружбы за заслуги в научно-педагогической деятельности и подготовку квалифицированных специалистов-юристов. Проблемы, поднимаемые им в научных трудах, помимо административистов, интересны конституционалистам и цивилистам, криминалистам и международникам. Причина, как мне представляется, в ощущении автором пульса государственной и общественной жизни России, понимании времени и запросов общества на перемены. Юрий Николаевич – патриот Родины в глубоком понимании этого звания, что особенно важно для руководителя – лидера юридического факультета в наше, судьбоносное для России время.

Уважаемый Юрий Николаевич, Ваше имя является синонимом успеха и достижений в области науки и образования. Ваши труды стали основой для многих исследований и разработок в различных областях права. Вы подготовили и дали путевку в жизнь целой плеяде юристов-государственников, представляющих во многих регионах России элиту правоохранителей и управленцев. Ваша самоотверженная работа и достижения стали образцом для многих ученых и преподавателей, и мы уверены, что Вы продолжите вдохновлять и мотивировать новые поколения исследователей и педагогов.

Юрий Николаевич, хотелось бы выразить свою искреннюю благодарность не только за Ваш вклад в развитие российской науки, но и за твердое и в то же время деликатное управление весьма неоднозначным научно-педагогическим

коллективом. Умение заинтересовать, объединить и направить коллектив факультета на решение амбициозных проектов – качество, присущее человеку, органично сочетающему глубокие теоретические познания и неординарные способности практика-управленца. Для нас великая честь – иметь возможность работать с Вами и под Вашим руководством.

Желаем Вам, на радость Вашей семье, Вашим друзьям и коллегам, крепкого здоровья, новых научных открытий и успехов во всех начинаниях. Пусть Ваша жизнь будет наполнена радостью и удовлетворением от проделанной работы.

\* \* \*

С теплотой в душе и искренними пожеланиями к поздравлениям юбиляра присоединяется доктор юридических наук, доцент **Сергей Прокофьевич Матвеев**:

Я знаком с Юрием Николаевичем уже не одно десятилетие и, сравнивая свою жизнь с его жизнью, могу отметить, что в наших судьбах имеется немало общего. Мы оба родились 25 июня; оба учились и закончили юридический факультет Воронежского государственного университета; оба проходили службу в подразделениях органов внутренних дел; оба уважаем и любим науку; оба ценим и гордимся нашим юридическим факультетом и нашей кафедрой.

В апреле 1998 г. на юридическом факультете ВГУ была образована кафедра административного права, которую возглавил Юрий Николаевич. Мне, проходившему в то время службу в Воронежском институте МВД РФ, многократно приходилось слышать позитивные и, некоторым образом, завистливые отзывы об этой кафедре. Высокая оценка давалась научному потенциалу кафедры, успешному процессу защиты кандидатских и докторских диссертаций членов кафедры, товарищескому и в то же время деловому микроклимату между коллегами, красивому и элегантному помещению кафедры.

Мне думается, что Юрий Николаевич, как истинный рыцарь Науки, обучаясь на первом курсе юридического факультета, уже тогда не представлял свою жизнь без научной деятельности, видел себя в мечтах кандидатом наук, доктором наук, профессором! Его целеустремленность, талант, дар научного прогнозирования, великолепные организаторские способности стали залогом блестящих защит кандидатских и докторских диссертаций, создания уникальной по количеству докторов наук кафедры, опубликования рекордного количества научных и методических работ, достижения статуса одного из ведущих ученых-административистов России, избрания деканом юридического факультета, успеха во многих других научных, общественных делах.

После создания кафедры административного права я неоднократно с большим удовольствием посещал ее, участвовал в проводимых научных мероприятиях, общался с Юрием Николаевичем, который, при всей его чрезвычайной занятости и колоссальной востребованности со стороны окружающих, всегда находил возможность поговорить со мной, поинтересоваться моими научными успехами. Это свидетельствует о его внимательном, уважительном и чутком

*отношении ко всем, с кем он общается, характеризует как человека поистине интеллигентного и отзывчивого.*

*В 2010 г., учитывая определенную общность наших судеб, непререкаемый авторитет известного в России и зарубежных странах ученого, а также доброе и дружественное отношение ко мне, я обратился к Юрию Николаевичу с просьбой дать оценку разработанному мной плану предполагаемой диссертации на соискание степени доктора юридических наук. Над этим планом я работал половину месяца. Юрий Николаевич назначил встречу через два дня, на которой вручил мне свой вариант плана диссертации по моей теме, прочитав который я понял, что очень многому еще придется учиться у известного ученого. На мою большую радость, Юрий Николаевич согласился стать моим научным консультантом по диссертации, что под его взыскательным, принципиальным и высокопрофессиональным руководством позволило подготовить и защитить ее через два года. Вспоминая напряженную, нелегкую работу по подготовке диссертации, я бесконечно благодарен моему мудрому учителю и замечательному человеку Юрию Николаевичу Стариллову за научную, методическую, организационную помощь в процессе написания диссертации и моральную поддержку во время ее защиты. Я хорошо помню, как волновался накануне защиты, однако уверенности мне придавал тот факт, что известный ученый, мой научный консультант верил в успешную защиту, и это придавало мне силы. Обладая даром тонкого юмора, Юрий Николаевич всегда поддерживал и поддерживает меня шутками. Например, находясь в командировке в Москве, он в порядке любезности привез мне оттуда диплом доктора юридических наук. Как известно, обычно выдаваемые дипломы вкладывались в корочки синего цвета, а мой диплом оказался красного цвета. На мой удивленный вопрос о цвете корочек Юрий Николаевич ответил: «Хорошо защищались, поэтому вам выдали красный диплом!».*

*Юрий Николаевич – природенный оратор, обладающий невероятным запасом знаний и широкой эрудицией, он выступает перед судьями Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации, блистает остротой научной мысли на многочисленных конференциях, как в Российской Федерации, так и за границей, выступает перед сотрудниками правоохранительных органов и в студенческих аудиториях.*

*Юрий Николаевич – публичная фигура общероссийского масштаба. Он является членом Экспертного совета Высшей аттестационной комиссии (ВАК России) при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации по праву и политологии, научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации, научно-консультативного совета при Федеральной палате адвокатов Российской Федерации, аттестационной комиссии по соблюдению требований к служебному поведению прокурорских работников и урегулированию конфликта интересов прокуратуры Воронежской области, общественного совета при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Воронежской области, научно-консультативного совета при Воронежском областном суде; председателем исполнительного коми-*

тета Воронежского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»; вице-президентом Национальной ассоциации административистов России; академиком Евразийской академии административных наук.

Юбиляр – человек большой скромности, чутко и внимательно относящийся к другим людям. Заслуженный деятель науки Российской Федерации, награжденный почетным знаком правительства Воронежской области «Благодарность от земли Воронежской», знаком отличия «За заслуги перед Воронежской областью», почетной грамотой Министерства юстиции Российской Федерации «За эффективное содействие в решении задач, возложенных на Минюст России, и в связи с празднованием Дня юриста». Из скромности Юрий Николаевич не афиширует свои заслуги перед окружающими.

На просторах Российского государства и за его пределами у декана юридического факультета ВГУ, заведующего кафедрой административного и административного процессуального права много друзей, почитателей его заслуженного авторитета в научной, общественной деятельности. Не случайно поэтому Юрий Николаевич Старилов на основании Указа Президента Российской Федерации от 17 ноября 2022 г. № 830 награжден орденом Дружбы (за заслуги в научно-педагогической деятельности, подготовке квалифицированных специалистов и многолетнюю добросовестную работу).

Юрий Николаевич – уникальный специалист, обладающий научным даром и смелостью отстаивать свою обоснованную и всесторонне продуманную доктринальную точку зрения. Он способен формировать у своих учеников уверенность в будущем научном результате, вызывать энтузиазм научного поиска и веру в свои способности. Такие качества даны далеко не каждому преподавателю высшей школы, научному руководителю или научному консультанту. В силу этого юбиляр обладает особым магнетизмом, который делает его чрезвычайно популярным в научных кругах, среди практических работников и, конечно же, в студенческой среде.

Как декан факультета, как заведующий кафедрой и как преподаватель Юрий Николаевич очень внимательно, порою взыскательно, но всегда справедливо относится к коллегам по работе, аспирантам, соискателям, студентам. По этой причине в приемной его кабинета всегда много посетителей. Это свидетельствует о том, что наш факультет верит в своего декана, видит в нем известного ученого, заслуженного человека, мудрого и справедливого учителя.

\* \* \*

Вспоминает и поздравляет доктор юридических наук, профессор **Валентина Васильевна Гриценко**:

Одно из основных качеств Юрия Николаевича – это желание помочь другим встать на научный путь, связав науку со своей жизнью. Вспоминаются защиты моих диссертаций. Защиты моей кандидатской (декабрь 1995 г.) и доктор-

ской (январь 2006 г.) пришлось на зимний период. Саратов встречал не очень дружелюбно: заснеженностью и суровыми морозами, – казалось, даже природа проверяла на прочность. Для того чтобы был кворум на защите кандидатской диссертации, организовали транспортное средство для членов диссертационного совета, так как проехать по сугробам было практически невозможно; на защите докторской диссертации стояли почти 35-градусные морозы, трассы были перекрыты, были проблемы с движением поездов. На фоне такой непогоды весьма ценится поддержка членов кафедры и особенно Юрия Николаевича – как самая необходимая. На кандидатской диссертации он отсутствовал, но часто звонил; на защите докторской Юрий Николаевич присутствовал как член диссертационного совета. Я иногда задумываюсь: а ведь мог бы и не поехать! Наверное, мог, но не Юрий Николаевич! Каждая поездка – это своего рода риск из-за непогоды, различных ситуаций на трассе. Особо за меня на защите переживали Юрий Николаевич и Нина Ивановна Химичева. Казалось, они волнуются больше, чем я. И у меня не было никакого морального права их подвести. Научный путь любого ученого тернист, но не каждый, прошедший его, способен так помочь, как это благородно делает Юрий Николаевич!

Аспиранты и соискатели, которые защищались под моим руководством, – это не только мои аспиранты и соискатели, но и Юрия Николаевича, потому что с каждым из них он также на завершающей стадии «работал», объяснял, советовал, как лучше сделать, и, конечно же, переживал на их защите и за них, и за меня. Это часть чего-то общего, объединяющего – общего дела, общего блага для других! Поэтому особая благодарность – и от моих защитившихся «подопечных»!

Николай Михайлович Конин (1935–2021), доктор юридических наук, профессор, член диссертационного совета, созданного на базе Саратовской государственной юридической академии, прекрасный человек, выступая после защиты каждой диссертации, обращаясь к защитившимся соискателям, говорил: «Мы только открыли для всех вас “загончик”, а всё остальное, и главное – будущие научные успехи, – зависит только от вас. Ходите на травке этого загончика, набирайтесь ума-разума, развивайтесь, размышляйте и над следующей – докторской – диссертацией». Юрий Николаевич не только открыл и открывает для многих этот «загончик», но и заинтересовывает там остаться, помогает тем, кто этого хочет. Свидетельством тому являются успешные защиты сначала кандидатских, а затем – теми же соискателями – и докторских диссертаций.

Юрий Николаевич Старилов – высококлассный профессионал, обладающий широким диапазоном знаний, нестандартными, оригинальными подходами при принятии сложных управленческих решений. Творческий талант, ум, трудолюбие, целеустремленность, терпимость и настойчивость, принципиальность, спокойствие, интеллигентность, сдержанность сочетаются с неудержимым потоком энергии. Юрию Николаевичу присущи такие качества, как доброжелательность, скромность, искренность, доброта, отзывчивость, щедрость души. Он обладает большим жизненным опытом, разносторонними знаниями, которые гармонируют с мудростью, требовательностью к себе и другим и как

*результат непоколебимым авторитетом руководителя. В Юрии Николаевиче сочетаются качества великого авторитетного ученого, прекрасного педагога, мудрого руководителя, всегда готового и доступного для общения, пользующегося огромным уважением среди своих коллег.*

\* \* \*

Воспоминания и поздравления от ученицы Юрия Николаевича Старилова, доктора юридических наук, доцента, профессора кафедры административного и административного процессуального права **Ольги Сергеевны Рогачевой**:

*Мое знакомство с Юрием Николаевичем состоялось в середине 90-х гг. прошлого столетия, когда я была студенткой 2-го курса юридического факультета ВГУ. Мне повезло! Повезло слушать лекции уже тогда известного ученого-административиста Юрия Николаевича Старилова, писать курсовую работу, а впоследствии и диплом. Как-то так получилось, что с момента первой лекции по административному праву, а точнее, с моих вопросов после этой лекции о соотношении государственного управления и административного права, я даже не сомневалась, что хочу писать курсовые и дипломные работы у Юрия Николаевича. Могу абсолютно точно сказать, что на лекциях я влюбилась в административное право, поняла, насколько фундаментальна и важна отрасль административного права для формирования правового государства. Обучаясь на 3-м курсе, решила серьезно заниматься наукой административного права и поступать в аспирантуру, и обязательно к профессору Юрию Николаевичу Старилову. Под вдумчивым и чутким руководством Юрия Николаевича через два года после поступления досрочно была окончена аспирантура с защитой диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. В сентябре 2002 г. была принята на должность преподавателя кафедры административного и муниципального права. Юрий Николаевич, как харизматичный человек и талантливый педагог, «заразил» не только меня, но и многих своих учеников страстью к преподаванию!*

*Конечно, не могу не выразить благодарность Юрию Николаевичу как моему научному консультанту по докторской диссертации за ценные советы, напутствия и наставления, поддержку в процессе исследования. После защиты докторской диссертации Юрий Николаевич сказал: «Это ответственный шаг! Теперь, Ольга Сергеевна, у Вас будет еще больше работы». Но здесь я должна сказать, что работать с Профессором с большой буквы, которым является профессор Юрий Николаевич Старилов, – большое удовольствие, сопряженное с весомыми результатами! Понимание того, что рядом надежный, внимательный и чуткий человек, который является твоей путеводной звездой в науке и руководителем в работе, наполняет уверенностью, что можно справиться и решить любую научную и практическую задачу, какой бы сложной она ни была.*

*Юрий Николаевич не только для нас, работающих на кафедре административного и административного процессуального права, но и для всех админи-*

*стративистов, всех юристов – бесспорный лидер науки административного и административного процессуального права. Ю. Н. Старилов – вице-президент Национальной ассоциации административистов. И не вызывает сомнений, что он бесменный и талантливый основатель ведущей научной школы административного и административного процессуального права. Данный факт подтвержден решением ректора Воронежского государственного университета.*

*Под руководством Юрия Николаевича Старилова было успешно защищено 8 диссертаций на соискание ученой степени доктора наук и 65 – на соискание ученой степени кандидата наук.*

*Ведущая научная школа административного и административного процессуального права Ю. Н. Старилова вот уже четверть века формирует основы новейшего российского административного и административного процессуального права, характеризуется преемственностью взглядов учеников, которые прослеживаются в докторских и кандидатских диссертациях. И это не удивительно: Юрий Николаевич заражает своими идеями, страстью к исследовательской деятельности; его присутствие на научных мероприятиях как «магнит» для коллег, все непременно хотят с ним поговорить, подискутировать и поделиться чем-то новым и заслуживающим внимания.*

*Научные дискуссии могут быть совершенно на разнообразные тематики и в разных научных сообществах, но любимым делом всей своей жизни Юрий Николаевич считает административное судопроизводство. И это действительно так! С каким пиететом и трепетом он подходил к созданию учебного пособия по административному судопроизводству, когда приняли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Сама тематика и проблематика судебной защиты прав и свобод граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений всегда привлекала Юрия Николаевича, он может говорить об административном судопроизводстве часами, и при этом слушатель не замечает, как летит время. Принципы административного судопроизводства, административно-процессуальная форма и ее элементы, административный иск и меры предварительной защиты, дефектность административного акта и его оспаривание в административном судопроизводстве, доказательства и доказывание в административном судопроизводстве – эти словосочетания как песня из «уст» Юрия Николаевича. А ведь, как известно, «мудрое слово и музыка – маяк, освещающий путь сердца и души». Это применимо к роли Ю. Н. Старилова в науке административного и административного процессуального права, преподавании, руководстве, дружбе.*

*Юрий Николаевич всегда с почтением относится к своим коллегам-административистам, всегда с радостью воспринимает научные статьи и обзоры, которые посвящены анализу его научных публикаций, и сердечно благодарит своих коллег за инициативу в появлении новой научной дискуссии. По его мнению, «благодаря таким инициативам жизнь научного мира становится более транспарентной, привлекательной, увлекательной, настраивающей на проведение новых исследований и поиск дополнительных аргументов в обоснование вы-*



двинутых предложений»<sup>2</sup>. Один из известных примеров – спор вокруг служебного права, когда один из ученых-административистов задался вопросом: служебное право – реальность или научная гипотеза? Ответ Юрия Николаевича, как всегда, был полным, аргументированным, содержательным и не заставил себя долго ждать: в 2015 г. в издательстве «Норма» вышло его учебное пособие «Государственная служба и служебное право»; в 2023 г. – второе издание, дополненное. Этот пример показывает, насколько Юрий Николаевич Старилов глубоко подходит к разрешению научных споров, насколько важна для него «обратная связь».

Научные поездки Ю. Н. Старилова в Германию, безусловно, сыграли важную роль в исследовании вопросов административного и административного процессуального права. В 1990–1991 гг. проходила научная стажировка в Германском Университете в г. Хаген (Hagen); в 1994, 1996–1997, 1999–2000, 2005 гг. – научная стажировка в Германском Университете административных наук (ранее – Германская Высшая школа административных наук) в г. Шпайер (Speyer). Юрий Николаевич являлся также стипендиатом двух германских фондов: Германской Академической службы обменов (DAAD) и фонда имени Александра фон Гумбольдта (Alexander von Humboldt Stiftung), неоднократно предоставлявших Ю. Н. Старилову исследовательскую стипендию с целью проведения в ФРГ научной работы. Итогом научных поездок Юрия Николаевича становились докторская диссертация, многотомные монографии и научные публикации.

Неиссякаемый научный энтузиазм Ю. Н. Старилова, искренняя и взаимная любовь к административному праву для членов нашей кафедры стали побудительным стимулом для того, чтобы связать свою жизнь с административно-правовой наукой.

С глубоким уважением и искренней любовью отношусь к Юрию Николаевичу как к своему Учителю. Он оказывает огромное влияние на формирование научного мировоззрения не только студентов, магистров, ученых, но и на членов кафедры. Это образец научной дисциплинированности, организующий не только свой труд, но и труд всех сотрудников нашей кафедры. Это кафедральный, факультетский, университетский Человек!

Хотелось бы еще сказать немного о неизменно уважительном, интеллигентном отношении Юрия Николаевича к студентам, его строгости на лекциях, но при этом добром, иногда ироничном разговоре на экзамене. Юрий Николаевич всегда отмечает, что талантливых студентов, проявивших себя в науке, творчестве, спорте, культурно-массовых мероприятиях, оказании бесплатной юридической помощи, нужно награждать и поощрять. Подтверждением этому служат ежегодные встречи Ю. Н. Старилова со студентами, где им вручаются грамоты и даются по-отечески добрые наставления. Он с энтузиазмом относится к хорошим и правильным студенческим мероприятиям на юридическом факультете.

<sup>2</sup> Старилов Ю. Н. Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3. С. 99.

*Юрий Николаевич Старилов очень разносторонний, увлекательный человек, способный своей неиссякаемой энергией заразить коллег своими научными идеями, направить на реализацию смелых научных замыслов. Общение с ним обогащает внутренний мир, представляет новые импульсы, вдохновляя на написание новых научных публикаций. Мы стараемся развивать научные направления, заданные нашим Учителем, стараемся как можно больше публиковаться, участвовать в научных мероприятиях, и всегда с выступлением, как учит он. Когда Юрий Николаевич дает какое-то поручение, мы не хотим его подвести, не хотим его расстраивать и всегда подходим к исполнению очень ответственно. Одобрение Ю. Н. Старилова очень важно для нас – оно окрыляет и вдохновляет на подвиги на научном, педагогическом и правовом полях.*

*Конечно, хочется поздравить и семью Юрия Николаевича Старилова – супругу Светлану Францевну и сына Максима Юрьевича. Семья у Юрия Николаевича юридическая. Светлана Францевна – судья судебной коллегии по уголовным делам (апелляционной инстанции) Воронежского областного суда. Указом Президента Российской Федерации в апреле 2022 г. Максим Юрьевич назначен судьей Хостинского районного суда г. Сочи (Краснодарский край). До этого он преподавал на кафедре административного и административного процессуального права такие предметы, как административное право и административное судопроизводство. 16 октября 2020 г. М. Ю. Старилов успешно защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Меры предварительной защиты в административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции». Я являлась научным руководителем соискателя. Тесно переплетаются научные и ученические судьбы, становясь хорошей и доброй традицией кафедры.*

*Юрий Николаевич Старилов внес неоценимый вклад в формирование, развитие и процветание нашей кафедры и юридического факультета! Продолжая лучшие, добрые традиции юридического факультета, он открыт для новых начинаний и открытий!*

*Мы благодарны Юрию Николаевичу за всё, что он делает для каждого из нас, за общение с ним, подаренное судьбой, и стараемся соответствовать самому высокому званию в нашей жизни – званию члена кафедры административного и административного процессуального права, руководство которой осуществляет великий ученый, талантливый педагог и прекрасный человек!*

\* \* \*

Поздравления от ученицы юбиляра, коллеги по кафедре административного и административного процессуального права и деканату юридического факультета кандидата юридических наук, доцента **Юлии Борисовны Носовой**:

*Самые яркие воспоминания о первой встрече с Юрием Николаевичем остались у меня еще со времен студенчества – от первой лекции по административному праву. Позже это чувство глубокого уважения и восхищения лектором*

не покидало не только меня, но и всю аудиторию на всём протяжении курса административного права. Не покинуло оно студентов и в процессе и даже после сдачи экзамена, который был одним из самых сложных, но при этом отличающимся уважительным и интеллигентным отношением экзаменатора к студентам. Позднее, уже будучи преподавателем, я смогла оценить, насколько это самоотверженный, тяжелый труд – чтение лекций и прием экзамена. И Юрий Николаевич, конечно, является примером для всех нас, когда с большой самоотдачей, терпением и дисциплинированностью выполняет эти обязанности. Мы понимаем, что несмотря на высокую академическую мобильность, активную научную деятельность, предполагающую участие в главных научных российских и зарубежных мероприятиях и конференциях, работу в качестве члена трех диссертационных советов, экспертного совета по праву и политологии ВАК, одной из важнейших сфер деятельности юбиляра является преподавание. Именно поэтому на протяжении многих лет ведущим лектором по административному праву, а с недавних пор и по отдельному курсу административного судопроизводства является Юрий Николаевич Старилов.

Целым поколениям студентов дневного отделения юридического факультета повезло слушать курс сложных, «профессорских», но при этом «живых» лекций Ю. Н. Старилова. На каждом занятии профессор пытается привить любовь студентов к глубокому научному пониманию проблем административного права, административной юстиции, тягу к основательному познанию теории публичной власти и публичного управления, осмыслению практики модернизации административного и административного процессуального законодательства.

Демонстрация новейшей и проверенной временем учебной литературы по изучаемым курсам, научных трудов по административно-правовой проблематике, ведущих периодических изданий, публикующих материалы публично-правовой тематики, – это эффективный, научно-познавательный, уникальный методологический прием, который талантливо и умело использует Юрий Николаевич в ходе своих лекций. Вместе с тем занятия Ю. Н. Старилова – это не сухое изложение теоретических знаний, а всегда очень уважительное, доброжелательное и интеллигентное приглашение студентов к дискуссии – не свысока, но с интересом. Также всем известна практика проведения содержательных, информационно емких, методологически необходимых встреч или семинаров со студентами, выполняющими курсовые и выпускные квалификационные работы под руководством Юрия Николаевича, который не жалеет сил и времени для того, чтобы научить, заинтересовать студентов научной деятельностью, объяснить им принципы ведения научной работы.

Юрий Николаевич не только компетентный, авторитетный заведующий кафедрой, выдающийся ученый, но и талантливый руководитель, возглавляющий самый крупный факультет ВГУ – юридический факультет. При этом энтузиазм, креативность и воля декана юридического факультета не ограничены ка-

федрой, факультетом, университетом, а распространяют свое прогрессивное воздействие и вовне. Так, по инициативе Юрия Николаевича доброй традицией стало издание памятных календарей о выдающихся выпускниках юридического факультета. Сам факультет стал привлекательной площадкой для больших конференций, форумов, круглых столов, собирающих именитых и авторитетных гостей. Только благодаря усилиям и организаторскому таланту декана удалось издать большую юбилейную книгу, посвященную 100-летию юридического факультета. Все начинания, реализованные идеи, творческие проекты, научные заделы Юрия Николаевича невозможно перечислить. Но одно несомненно: деканом – первым лицом юридического факультета, его движущей силой и могучей опорой – является яркий, талантливый и неординарный человек.

Все, кому повезло работать под научным, кафедральным, факультетским руководством Юрия Николаевича Старилова, обращают внимание на его чрезвычайную работоспособность, неутомимость, энергичность, активность, требовательность, дисциплинированность, широкий и, вместе с тем, внимательный и взвешенный взгляд на возникающие проблемы и поставленные задачи. Тем же, кто достаточно близко знаком с Юрием Николаевичем, известно его тонкое чувство юмора, его музыкальность, тяга к творчеству, любовь к художественной литературе. Всегда увлекательны и необыкновенно интересны рассказанные им истории о жизни, учебе и быте в Германии, поездках в другие страны, окружающих его людях.

И еще одним качеством, очень красноречиво характеризующим Юрия Николаевича как руководителя, является его научная и профессиональная щедрость. Он всегда готов делиться научными идеями, интересными проектами, определять перспективные направления, придавать научный энтузиазм, давать профессиональный толчок, заставлять и помогать развиваться своим коллегам и подчиненным. Каждому аспиранту и «неостепененному» преподавателю Юрий Николаевич всегда желает защитить кандидатскую диссертацию, каждому кандидату наук – стать доктором наук. А своим коллегам не просто желает, но и активно помогает в достижении таких целей. А мы, в свою очередь, имея честь работать под началом Юрия Николаевича, с огромной благодарностью и радостью готовы поддерживать его во всех начинаниях, выполнять все просьбы и поручения! От всей души желаю Юрию Николаевичу всегда оставаться таким же энтузиастом, профессионалом, авторитетом и самым лучшим научным руководителем!

\* \* \*

От всей души поздравляем Юрия Николаевича Старилова с замечательным юбилеем, желаем крепкого здоровья, долгих лет счастливой жизни, успехов в научной деятельности на благо нашей любимой Родины! Счастья Вам и Вашим близким!

**Для цитирования:** Старилов Юрий Николаевич – выдающийся Ученый, мудрый Учитель, талантливый Педагог, строгий Руководитель, наш Единомышленник / Т. М. Бялкина, В. В. Гриценко, Т. Д. Зражевская, А. Е. Маслов, С. П. Матвеев, Т. А. Матвеева, Ю. Б. Носова, О. С. Рогачева // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 20–46. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-20-46>

**Recommended citation:** Starilov Yuri Nikolaevich – an outstanding Scientist, wise Teacher, talented Teacher, strict Leader, our Like-Minded Person / T. M. Bialkina, V. V. Gritsenko, T. D. Zrazhevskaya, A. E. Maslov, S. P. Matveev, T. A. Matveeva, Yu. B. Nosova, O. S. Rogacheva // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 20–46. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-20-46>

*Воронежский государственный университет*

**Бялкина Т. М.**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права

E-mail: [tbyalkina@yandex.ru](mailto:tbyalkina@yandex.ru)

**Гриценко В. В.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: [vvgritsenko@mail.ru](mailto:vvgritsenko@mail.ru)

**Зражевская Т. Д.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права, заслуженный юрист Российской Федерации

E-mail: [tzrazhevskaya@yandex.ru](mailto:tzrazhevskaya@yandex.ru)

**Маслов А. Е.**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовного права

E-mail: [maslovalevg@yandex.ru](mailto:maslovalevg@yandex.ru)

**Матвеев С. П.**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: [ser35031333@yandex.ru](mailto:ser35031333@yandex.ru)

**Матвеева Т. А.**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: [tamara.alexeevna1954@yandex.ru](mailto:tamara.alexeevna1954@yandex.ru)

**Носова Ю. Б.**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: [yulia\\_sh81@mail.ru](mailto:yulia_sh81@mail.ru)

**Рогачева О. С.**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: olga\_rogacheva@mail.ru

*Voronezh State University*

**Byalkina Т. М.**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

**Gritsenko V. V.**, Doctor of Law, Professor, Professor, Department of Administrative and Administrative Procedural Law

E-mail: vvgritsenko@mail.ru

**Zrazhevskaya Т. D.**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Honored Lawyer of the Russian Federation

E-mail: tzrazhevskaya@yandex.ru

**Maslov A. E.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminal Law

E-mail: maslovalevg@yandex.ru

**Matveev S. P.**, Doctor of Law, Associate Professor, Professor, Department of Administrative and Administrative Procedural Law

E-mail: ser35031333@yandex.ru

**Matveeva Т. А.**, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Administrative and Administrative Procedural Law

E-mail: tamara.alexeevna1954@yandex.ru

**Nosova Yu. B.**, Ph.D. in Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Administrative and Administrative Procedural Law

E-mail: yulia\_sh81@mail.ru

**Rogacheva O. S.**, Doctor of Law, Associate Professor, Professor, Department of Administrative and Administrative Procedural Law

E-mail: olga\_rogacheva@mail.ru

## **ВЕДУЩАЯ НАУЧНАЯ И НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ ШКОЛЫ ПРОФЕССОРА ЮРИЯ НИКОЛАЕВИЧА СТАРИЛОВА**

**С. Н. Махина, О. С. Рогачева**

*Воронежский государственный университет*

**Аннотация:** *статья посвящена научной и научно-педагогической школам доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, декана юридического факультета Воронежского государственного университета, заведующего кафедрой административного и административного процессуального права Юрия Николаевича Старилова. Статья написана в преддверии 60-летнего юбилея ученого. В ней анализируется феномен научной школы профессора Ю. Н. Старилова, выделяются признаки ведущей научной школы административного и административного процессуального права, возглавляемой Юрием Николаевичем. Авторы характеризуют основные научные направления ведущей школы административного и административного процессуального права. Уделяется внимание и научно-педагогической школе профессора Ю. Н. Старилова, поскольку многие его ученики связали свою жизнь с педагогической работой в вузах России, развивая лучшие традиции преподавания, сформированные Учителем.*

**Ключевые слова:** *выдающийся ученый-административист, ведущая научная школа административного и административного процессуального права, признаки научной школы, направления научной школы, научно-педагогическая школа, научный руководитель, научный консультант, наука административного и административного процессуального права, административное судопроизводство, государственная служба и служебное право, административный акт, административные процедуры.*

## **LEADING SCIENTIFIC AND SCIENTIFIC-PEDAGOGICAL SCHOOL OF PROFESSOR YURI NIKOLAEVICH STARILOV**

**S. N. Makhina, O. S. Rogacheva**

*Voronezh State University*

**Abstract:** *the article is devoted to the scientific and scientific-pedagogical schools of Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Dean of the Faculty of Law of Voronezh State University, Head of the Department of Administrative and Administrative Procedural Law Yuri Nikolaevich Starilov. The article was written on the eve of the 60th*

*anniversary of the scientist. The article analyzes the phenomenon of the scientific school of Professor Starilov, highlights the signs of the leading scientific school of administrative and administrative procedural law, headed by Yuri Nikolaevich. The authors characterize the main scientific directions of the leading school of administrative and administrative procedural law. The article also pays attention to the scientific and pedagogical school of Professor Starilov, since many of the professor's students have connected their lives with pedagogical work in Russian universities, developing the best teaching traditions formed by their Teacher.*

**Key words:** *outstanding administrative scientist, leading scientific school of administrative and administrative procedural law, signs of a scientific school, directions of the scientific school, scientific and pedagogical school, scientific supervisor, scientific consultant, science of administrative and administrative procedural law, administrative proceedings, civil service and service law, administrative act, administrative procedures.*

Научные школы – уникальное и до сих пор не в полной мере определенное явление правовой науки. Они формируются не по распоряжению или указанию извне, а в течение длительного периода, наполненного кропотливыми и трудоемкими исследовательскими изысканиями определенной части научного сообщества.

Профессор В. В. Кванина, проведя исследование данного феномена, указывает, что глубоких комплексных исследований данного понятия в юриспруденции не выявлено, однако термин весьма широко используется. Кроме того, автор приводит обобщенное определение научной школы: это оформленная система научных взглядов, а также научное сообщество, придерживающееся этих взглядов. Формирование научной школы происходит под влиянием лидера, эрудиция, круг интересов и стиль работы которого имеют определяющее значение для привлечения новых сотрудников. Отношения внутри такого научного коллектива способствуют обмену информацией на уровне идей (а не конечных результатов исследований), что значительно повышает эффективность творческой научной работы. Схожие определения приводятся и в других источниках<sup>1</sup>.

В своей монографической работе «Научная школа как структурная единица научной деятельности»<sup>2</sup> коллектив авторов РАН (Е. В. Устюжанина, С. Г. Евсюков, А. Г. Петров, Р. В. Казанкин, М. Б. Дмитриева), исследовав существенный массив сложившихся и находящихся на стадии своего становления научных и научно-исследовательских групп, приходят к выводу, что к числу существенных характеристик научных школ обычно относят:

- общность объекта исследования, единую парадигму научной деятельности;
- способность к продуцированию знания, выделяющего данную школу среди других сообществ;

<sup>1</sup> См. подробнее: Кванина В. В. Понятие и признаки научной школы // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. № 11. С. 37–42.

<sup>2</sup> См.: Научная школа как структурная единица научной деятельности / Е. В. Устюжанина, С. Г. Евсюков, А. Г. Петров [и др.]. Препринт #WP/2011/288. М., 2011. 73 с.



- собственные технологии создания, передачи и применения знания;
- проявление эффекта саморазвития, базирующегося на обмене результатами и идеями как внутри одного поколения, так и между учителями и учениками;
- признание со стороны других научных направлений.

Следует отметить, что приведенная система признаков весьма удачна, так как отражается практически во всех работах (к сожалению, весьма немногочисленных), посвященных анализу и исследованию феномена научной школы, и не подвергается критике. Разделяют данную совокупность и авторы настоящей работы, поскольку собственный анализ функционирующих в Российской Федерации научных школ позволил ясно увидеть все приведенные выше характерные особенности рассматриваемых научно-исследовательских образований.

В целом же, по нашему мнению, научная школа – не только коллектив исследователей, объединенных признанным лидером, но и, думается, прежде всего, ценностное достояние государства, отражающее уникальные социально-культурные и научные парадигмы развития какой-либо составляющей социума и как совокупности индивидов, и как целостной основы государственности. Это важный критерий, отличающий научные школы от самостоятельных, отдельных, «точечных» научных исследований (хотя и их вклад в развитие научной мысли бывает весьма значителен). И именно поэтому в научной истории «живут» многие десятилетия и, бесспорно, будут развиваться учениками последующих поколений, несмотря на уход их лидеров-основоположников, научные школы, такие как И. М. Сеченова (в физиологии), А. Н. Туполева (в авиастроении), С. П. Королева (в ракетостроении), Л. Д. Ландау (в физике) и др. Сегодня эти научные школы без преувеличения можно рассматривать как национальное достояние.

Но возникает объективный вопрос – что объединяет специалистов в научную школу? Что направляет самостоятельных исследователей именно в научный коллектив? Думаем, ответ лежит в двух плоскостях:

во-первых, стремление участвовать в углубленном исследовании обозначенных лидером научных направлений на основе взаимодействия в целях достижения максимально эффективного результата;

во-вторых, поддержка и стремление развивать заложенную лидером школы научную традицию<sup>5</sup>. Именно она, особая научная традиция, лежит в основе отграничения исследователей одной школы от групп исследователей этих же научных направлений. И именно приверженность научной традиции выступает определенной идентифицирующей скрепой коллектива научной школы.

Эти два фактора позволяют говорить и о таком свойстве научной школы, как экстерриториальность. Коллектив научной школы связан не географической близостью, а исследовательскими направлениями и научной традицией. Авторы

<sup>5</sup> Иногда вместо понятия «научная традиция» используются понятия: «общие смыслы» (А. Аалахвердян), «парадигма» или «дисциплинарная матрица» (Т. Кун), «исследовательская традиция» (И. Лаудан). См. подробнее: Научная школа как структурная единица научной деятельности / Е. В. Устюжанина, С. Г. Евсюков, А. Г. Петров [и др.].

монографии «Научная школа как структурная единица научной деятельности» справедливо отмечают, что в научную школу могут входить отдельные ученые и исследовательские группы, удаленные друг от друга в пространстве, а иногда и во времени. Общение (обмен идеями, оппонирование) осуществляется через публикации и дискуссии. Последние могут проходить как в очной (семинары, конференции, конгрессы), так и в заочной (переписка, публикации) формах. Научные течения объединяют ученых, стоящих на общих научных позициях, выработанных, как правило, их предшественниками. Исследователи не связаны единым местом и временем пребывания, действующим лидером или группой ведущих ученых. Объединяющую и регулирующую функцию здесь выполняет парадигма, которая была заложена основателями течения. Связи между участниками школы носят преимущественно опосредованный характер: научные статьи, монографии, журналы, конференции<sup>4</sup>.

Однако категория «научная школа» не является однородной, поскольку научные школы, в целом соответствуя общим, приведенным выше критериям, обладают и собственными, особыми, отличающими научные школы признаками и особенностями. Так, в настоящее время в специальной литературе и отдельных правовоположениях можно встретить региональные научные (научно-педагогические) школы<sup>5</sup>, признанные научные школы, известные научные школы, развивающиеся научные школы, формирующиеся научные школы<sup>6</sup> и др. Подразделяют научные школы и по иным критериям, например по функциональному назначению, по форме организации деятельности членов научной школы, по характеру связей между поколениями, по степени институализации, по статусу научной идеи (экспериментальные и теоретические), по уровню локации и т. д.

Особый интерес в рамках проводимого исследования вызывает категория «ведущая научная школа», поскольку именно к таковым была отнесена научная школа профессора, доктора юридических наук, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Юрия Николаевича Старилова (выписка из протокола заседания от 29 сентября 2020 г. № 4 Научно-технического совета Воронежского государственного университета).

В своих исследованиях феномена научной школы А. Ю. Шумилов пишет: «Как представляется, с учетом вклада в науку, продолжительности “жизни” научной школы, личностного вклада в науку научных лидеров и некоторых других существенных факторов целесообразно различать два аспекта понятия научной школы в области юриспруденции: ее восприятие в качестве обычной (простой) научной школы и в качестве ведущей (лидирующей). Причем каждая такая науч-

<sup>4</sup> См.: Научная школа как структурная единица научной деятельности / Е. В. Устюжанина, С. Г. Евсюков, А. Г. Петров [и др.]. С. 5.

<sup>5</sup> См.: Чуркина Н. И. Региональные научно-педагогические школы в новой антропологической реальности // Вестник Сиб. ин-та бизнеса и информац. технологий. 2018. № 3 (27). С. 119–124.

<sup>6</sup> См.: Шапка В. В., Бобров Ф. А. Научная школа как социальный институт в РФ // Наука. Мысль. 2015. № 5. С. 1–13.

ная школа есть не что иное, как разновидность социальной формы организации научного сообщества»<sup>7</sup>.

В связи с этим возникает вопрос – что же отличает ведущую научную школу от научной школы (по А. Ю. Шумилу, «обычной (простой)»)? Канву ответа автор сам и предлагает: «...целесообразно выяснить количество научных лидеров, представляющих один творческий коллектив. Так, В. Н. Катаев полагает, что “когда говорится о научной школе, то подразумевается, что в рамках этой школы воспитан не один доктор наук”. Так ли это на самом деле? Возможно. Однако обязательно ли данное требование для определения: а) всех научных школ и б) этих школ в области юриспруденции? Думается, что не обязательно ни в первом, ни во втором случаях. Более того, определяясь в данном вопросе, желательно выделять, как уже отмечалось, обычные и ведущие научные школы. Для второго типа школ это, скорее всего, характерно. Для обычной научной школы наличие “воспитанников” – докторов наук не типично»<sup>8</sup>.

Если руководствоваться этим критерием, то школа профессора Ю. Н. Старилова является одной из самых успешных ведущих научных школ, поскольку под руководством лидера школы были защищены 8 диссертаций на соискание ученой степени доктора наук и 65 – на соискание ученой степени кандидата наук.

Однако здесь важно подчеркнуть, что простой подсчет количества лиц, защитивших диссертации под руководством ученого, отнюдь не является основным критерием для отнесения учителя и его учеников к научной школе. В связи с этим справедливо отмечают Е. В. Кузьмина и Л. В. Фролова: «...вопрос идентификации научной школы на практике остается спорным, так как часто качественные характеристики школы заменяются простым подсчетом кандидатских и докторских диссертаций, защищенных под руководством одного ученого. В этом случае, бесспорно, есть лидер, есть его успешные в науке ученики и совокупное количество научных трудов. Тем не менее, несмотря на то что количественный критерий выделения данной конгломерации ученых в отдельную научную школу прост и эффективен в силу своей наглядности, он недостаточен. Диссертации, защищенные в рамках научных интересов лидера, не показывают общей ценности разрабатываемой концепции для науки. Это определяется уровнем признания их деятельности научным миром, значимостью и актуальностью поставленных вопросов, уровнем соотнесенности с определенной научной теорией»<sup>9</sup>.

Мы абсолютно разделяем приведенное мнение. «Простой подсчет» учеников не может свидетельствовать о формировании научной школы, хотя количественный критерий последователей и является значимым для научной (особенно – ве-

<sup>7</sup> Шумилов А. Ю. О понятии научной школы в области юриспруденции // Вестник Российской таможенной академии. 2008. № 1 (2). С. 54–61.

<sup>8</sup> Там же. С. 58.

<sup>9</sup> Кузьмина Е. В., Фролова Л. В. Требования к современной научно-педагогической школе // Региональная культура как компонент содержания непрерывного образования : материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Липецк, 2021. С. 72.

душей) школы. Как мы уже говорили выше, научная школа не может состояться без соответствующей общности объекта исследования и единой парадигмы научной деятельности; без способности коллектива исследователей к продуцированию выделенного знания на основе собственных технологий его создания, передачи и применения; без непрерывного саморазвития коллектива, базирующегося на обмене результатами и идеями; без признания со стороны других научных направлений и – главное – без совместного развития заложенной учителем научной традиции. И далее в работе мы охарактеризуем ведущую научную школу профессора Ю. Н. Старилова не только в количественных, но и качественных параметрах, проследив наличие всех выделяемых признаков научной школы в созданном им исследовательском коллективе.

Для научной школы и отнесения ее к ведущим основополагающим является вопрос о профессиональной характеристике самого основателя школы, его личном вкладе в развитие юридической науки, правопонимания и правовой культуры. А. Ю. Шумилин, мнение которого нами разделяется, указывает, что для научного лидера должно быть характерно то, что его авторитет среди других членов коллектива основывается, прежде всего, на имеющемся теоретическом багаже, определяется научными достижениями лидера. «Руководитель научной школы не может не обладать высоким авторитетом одновременно среди признанных научным сообществом специалистов и среди начинающих молодых ученых. Авторитет лидера определяется вкладом в науку, опытом, культурой, эрудицией, способностью принять оптимальное решение в сложной ситуации и человеческими свойствами»<sup>10</sup>.

Как ученики и последователи профессора Ю. Н. Старилова, авторы данной работы могут получить упрек в некоторой необъективности при характеристике лидера школы, однако обращение к фактологии не только снимает возможность какого-либо недоверия, но и убедительнее словесной характеристики раскрывает масштаб личности ученого. Вот лишь некоторые факты, но далеко не полный перечень научных и практических достижений Ю. Н. Старилова, свидетельствующих об авторитете и профессиональной состоятельности ученого:

– 1986–1989 гг. – аспирантура (научный руководитель – доктор юридических наук профессор Виктор Степанович Основин);

– 1989 г. – защита кандидатской диссертации на тему «Аттестация кадров аппарата управления (на материалах аттестационной практики советских органов ЦЧЭР)» в Харьковском юридическом институте имени Ф. Э. Дзержинского;

– 1990–1991 гг. – научная стажировка в Германском Университете в г. Хаген (Hagen);

– 1994, 1996–1997, 1999–2000, 2005 гг. – научная стажировка в Германском Университете административных наук (ранее – Германская Высшая школа административных наук) в г. Шпайер (Speyer);

<sup>10</sup> Кузьмина Е. В., Фролова Л. В. Требования к современной научно-педагогической школе. С. 57.

– стипендиат двух германских фондов: Германской Академической службы обменов (DAAD) и фонда имени Александра фон Гумбольдта (Alexander von Humboldt Stiftung), неоднократно предоставлявших Ю. Н. Старилу исследовательскую стипендию с целью проведения в ФРГ научной работы;

– 1996 г. – защита докторской диссертации на тему «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование» в Саратовской государственной академии права; присвоение ученой степени доктора юридических наук;

– 1998 г. – ученое звание профессора – по кафедре конституционного и административного права;

– 1998 г. – заведующий кафедрой административного и административного процессуального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»;

– с 2002 по 2012 г. – член комиссии, ежегодно рассматривающей вопросы о присуждении гражданам Российской Федерации, активно занимающимся научной, предпринимательской, иной профессиональной деятельностью и имеющим качества современного Лидера, стипендии, выдаваемой Германским фондом имени Александра фон Гумбольдта (Alexander von Humboldt Stiftung) по программе Германского Бундесканцлера;

– 2008 г. – почетное звание «Заслуженный деятель науки Российской Федерации»;

– 2013 г. – почетный знак правительства Воронежской области «Благодарность от земли Воронежской»;

– 2015 г. – декан юридического факультета Воронежского государственного университета;

– 2019 г. – знак отличия «За заслуги перед Воронежской областью»;

– 2019 г. – почетная грамота Министерства юстиции Российской Федерации «За эффективное содействие в решении задач, возложенных на Минюст России, и в связи с празднованием Дня юриста»;

– 2022 г. – орден Дружбы (за заслуги в научно-педагогической деятельности, подготовке квалифицированных специалистов и многолетнюю добросовестную работу).

В настоящее время профессор Ю. Н. Старил является членом Экспертного совета Высшей аттестационной комиссии (ВАК России) при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации по праву и политологии; членом научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации; членом научно-консультативного совета при Федеральной палате адвокатов Российской Федерации; членом аттестационной комиссии по соблюдению требований к служебному поведению прокурорских работников и урегулированию конфликта интересов прокуратуры Воронежской области; членом общественного совета при следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Воронежской области; членом научно-консультативного совета при Воронежском областном суде; председателем исполнительного комитета Воронежского реги-

онального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»; вице-президентом Национальной ассоциации административистов России; академиком Евразийской академии административных наук.

Юрий Николаевич является членом диссертационных советов: 24.2.336.02, созданного на базе ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»; 24.2.390.02, созданного на базе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»; 24.2.426.03, созданного на базе ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева» по научной специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Развитию научной школы профессора Ю. Н. Старилова способствует и активная деятельность ее лидера в процессе обнародования, доведения до сведения научной общественности результатов юридических исследований. Так, Юрий Николаевич является:

– главным редактором «Вестника Воронежского государственного университета. Серия: Право» и «Журнала административного судопроизводства»;

– членом редакционных советов таких изданий, как «Российская юстиция»; «Lex Russica (Русский закон)»; «Российский юридический журнал»; «Административное право и процесс»; «Юридический вестник Кубанского государственного университета»; «Юридическая наука и практика: вестник Нижегородской академии МВД России»; «Правовая политика и правовая жизнь»; «Общество и право»; «Российская юстиция»;

– членом редакционных коллегий научных журналов «Государство и право»; «Журнал конституционного правосудия»; «Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского»; «Nomothetika: Философия. Социология. Право»; «Вестник Воронежского института МВД России».

С 1989 г. Юрием Николаевичем Стариловым опубликовано более 380 научных работ: монографий, статей, учебников, учебных пособий и т. п.

Думается, даже краткий фактологический обзор научной биографии профессора Ю. Н. Старилова позволяет утверждать, что школа возглавляется одним из крупнейших специалистов-правоведов.

Однако каковы бы ни были заслуги отдельного ученого, «научная школа все-таки – это сообщество исследователей, интегрированных вокруг ученого – генератора идей, обладающего особыми человеческими качествами. Вокруг такого ученого объединяется группа его соратников и учеников, которые разделяют его идеи и общие теоретические принципы, методологию исследования. Как правило, все они вместе выполняют определенную исследовательскую программу, разработанную и предложенную этим ученым. В ходе ее выполнения идет обмен мнениями и результатами»<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Катаев В. Н. Научные школы Пермского государственного университета : доклад начальника научно-исследовательской части ПГУ на заседании ученого совета ПГУ (31 марта 2004 г.). URL: <http://www.psu.ru/?m=007&a=1>

И снова обратимся к работе А. Ю. Шумилова, в которой автор рассуждает следующим образом: «...Творческая группа специалистов – кто они? Что собой представляет такая группа... Полагаем, что в количественном отношении такую группу должны по меньшей мере составлять два-три человека (помимо лидера). Как правило, в нее должны входить ученики научного лидера. В группу также могут входить последователи его научных идей (специалисты, не являющиеся «прямыми» учениками научного лидера). В основном творческую группу образуют специалисты не менее двух поколений, включая самого научного лидера и его учеников»<sup>12</sup>.

В целом поддерживая приведенные рассуждения, зададимся весьма важным для целей нашего исследования вопросом – что понимает автор под термином «поколение»? Наше исследование этого вопроса показало, что в правовой (и не только, в том числе общественно-гуманитарной) литературе отсутствует единая концепция поколений. Более того, специалистами различных отраслей знаний весьма активно разрабатываются (или модифицируются предложенные ранее) теории поколений, причем они весьма вариативны<sup>13</sup>. То есть в современный период (кстати, как и ранее) более-менее унифицированные подходы к определению категории «поколение» отсутствуют. Некоторый ориентир дает правовая материя, использующая (редко) в правовых актах весьма условные категории «старшее поколение» и «младшее поколение»<sup>14</sup>.

Нам удалось подытожить научные воззрения по данному вопросу, что позволило прийти к следующему выводу – в настоящее время наиболее популярной и поддерживаемой и развиваемой (хотя нередко и критикуемой) научным сообществом является адаптированная к российской действительности версия теории Нейла Хоува и Вильяма Штрауса<sup>15</sup>, предложенная группой авторов под руководством кандидата наук по психоанализу Евгении Шамис. Так, авторы выделяют пять живущих ныне поколений:

- 1) 1923–1943 – возрастная группа 98–79 лет (молчаливое поколение);
- 2) 1944–1963 – возрастная группа 78–58 лет (беби-бумеры);
- 3) 1964–1984 – возрастная группа 57–37 лет (поколение X);

<sup>12</sup> Шумилов А. Ю. О понятии научной школы в области юриспруденции // Вестник Российской таможенной академии. 2008. № 1 (2). С. 54–61.

<sup>13</sup> Так, большинство исследователей опираются на базовую, первую в истории развернутую социологическую версию теории поколений, разработанную Карлом Маннгеймом в 1928 г. в эссе «Проблема поколений». URL: <http://rrsociology.ru/journal/article/1830/>

<sup>14</sup> См., например: Об утверждении Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в РФ до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 5 февраля 2016 г. № 164-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 7. Ст. 1017.

<sup>15</sup> Классификация поколений (сменяются каждые 20 лет) по Хоуву и Штраусу: а) Величайшее поколение (1900–1923); б) Молчаливое поколение (1923–1943); в) Поколение Бэби-бумеров (1943–1963); г) Поколение X (1963–1984); д) Поколение Y (1984–2004); е) Поколение Z (с 2004). См., например: Strauss, William and Neil Howe 'Generations : the History of America's Future, 1584–2069' (Book Review). Архивная копия от 29 января 2016 на Wayback Machine Perspectives on Political Science 21 (4): 218. ISSN 1045-7097. Retrieved 23 January 2012.

4) 1985–2002 – возрастная группа 36–19 лет (поколение Y);

5) 2003–2023 – возрастная группа 18 лет и моложе (поколение Z)<sup>16</sup>.

Встречаются и более дробные представления о поколениях<sup>17</sup>. Однако для проводимой характеристики научной школы профессора Старилова можно остановиться практически на любой концепции, поскольку его ученики – последователи и члены его школы – представлены в возрастном диапазоне от второй категории (1944–1963 гг.) до четвертой (1985–2002 гг.) включительно, что составляет три поколения<sup>18</sup>. Более того, думается, что совсем через небольшой временной отрезок можно будет констатировать наличие представителей и пятой возрастной группы (поколения Z) в числе учеников Ю. Н. Старилова.

Следует также отметить, что относить научную школу к ведущей, не анализируя ее историю (как образно отметил А. Ю. Шумилов «продолжительности “жизни” научной школы»), сформировавшиеся научные традиции и преемственность, было бы в корне не верно. Именно данные критерии отличают ведущую школу от обычной, или же формирующейся, развивающейся и т. п., от научной группы или же иной формы научного сообщества. В данном ракурсе школа профессора Ю. Н. Старилова выглядит весьма убедительно:

– существует в своем непрерывном развитии практически четверть века, поскольку начало становления школы можно связать с защитой кандидатской диссертации, выполненной под руководством проф. Ю. Н. Старилова, С. Н. Махиной на тему «Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования» в 1998 г., что и заложило одно из направлений дальнейших исследований оформляющейся научной школы – процедурные и процессуальные проблемы административного права (о направлениях научной школы речь пойдет ниже);

– научные традиции школы, сформировавшиеся за 25 лет, которые вполне объективно можно определить именно как обычаи, устоявшиеся привычки, правила, нормы – суть многовекторные исследования наиболее значимых и актуальных проблем системы административного права в ее материально-правовых и процедурно-процессуальных аспектах и актуальных вопросов административно-правового регулирования, систематически отражаемые в диссертациях, монографиях, статьях, учебниках и учебных пособиях и регулярно выносимые для обсуждения широким научным сообществом, в том числе на конференциях, форумах, круглых столах и т. п.;

<sup>16</sup> См.: Шамис Е., Антипов А. Теория поколений // Психология и бизнес. 2018. URL: <https://psycho.ru/library/2581>

<sup>17</sup> См., например: Ковин Е. А. Критический анализ современных теорий поколений в социологии // Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей StudNet. 2020. № 7. С. 96–100.

<sup>18</sup> Конкретные фамилии учеников различных поколенческих групп по известным причинам приводить не будем.



– преемственность как критерий отнесения научной школы к категории ведущих также ярко прослеживается в научно-практической деятельности и работах 73 учеников Ю. Н. Старилова, которые в течение 25-летнего срока эволюционного развития научной школы не только продолжали и усиливали доктринально-научные традиции, заложенные лидером школы, но и реализовывали их в юридической практике. Под руководством профессора защитили диссертации судьи, юристы, прокуроры, представители органов публичной власти, практикующие юристы:

*Баранова А. Н.* (в настоящее время судья Арбитражного суда Орловской области) Административно-правовая деятельность налоговых органов по принудительной ликвидации коммерческих организаций : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Баранова Анна Николаевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2010. 236 с.;

*Булгаков С. Н.* (в настоящее время судья Ленинского районного суда г. Воронежа) Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Булгаков Сергей Николаевич ; Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА). М., 2013. 230 с.;

*Глухова М. В.* (в настоящее время начальник отдела регистра муниципальных правовых актов правового управления правительства Воронежской области) Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в области предпринимательской деятельности : проблемы правоприменения и направления совершенствования законодательства : специальность 12.00.14 Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Глухова Маргарита Владимировна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2014. 303 с.;

*Гриценко Д. В.* (в настоящее время судья Ленинского районного суда г. Воронежа) Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Гриценко Денис Викторович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2014. 227 с.;

*Калинин Г. И.* (в настоящее время начальник отдела правового обеспечения и организации предоставления государственных услуг управления государственной охраны объектов культурного наследия администрации Краснодарского края) Государственное управление в сфере ветеринарии : содержание административно-правового регулирования и направления разрешения основных проблем : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Калинин Георгий Иванович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2013. 312 с.;

*Корневская С. Н.* (в настоящее время заместитель руководителя управления государственной службы и кадров правительства Воронежской области – начальник

отдела государственной службы и подготовки кадров правительства Воронежской области) Административно-правовое регулирование муниципального управления в социальной сфере : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Корневская Светлана Николаевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2004. 339 с.;

*Колобова Т. В.* (в настоящее время советник отдела правовой экспертизы правового управления правительства Воронежской области) Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Колобова Татьяна Владимировна ; Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского. Воронеж, 2021. 262 с.;

*Краснов В. И.* (на момент защиты – полковник милиции, начальник Юго-Восточного УВД на транспорте) Принцип законности в применении административной ответственности : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Краснов Владимир Иванович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2003. 259 с.;

*Курчевская С. В.* (в настоящее время судья, Второй кассационный суд общей юрисдикции) Административный договор : формирование современной теории и основные проблемы : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Курчевская Светлана Викторовна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2002. 230 с.;

*Ламонов Е. В.* (на момент защиты – председатель Мичуринского городского суда Тамбовской области) Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Ламонов Евгений Владимирович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2002. 260 с.;

*Муромцев Б. В.* (в настоящее время заместитель руководителя Управы железнодорожного района городского округа город Воронеж) Архитектурно-строительный надзор в Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Муромцев Борис Владимирович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2006. 228 с.;

*Орлов А. В.* (в настоящее время мировой судья судебного участка № 1 в Каширском судебном районе) Административное правосудие как способ обеспечения законности в исполнительном производстве : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Орлов Александр Владимирович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 212 с.;

*Свинцова К. С.* (в настоящее время партнер AKS Legal, рекомендована рейтингом ПРАВО-300 в области «Страховое право») Административно-правовой режим особых экономических зон : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук /

Свинцова Кира Сергеевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2010. 250 с.;

*Святохина Ю. В.* (в настоящее время адвокат филиала Воронежской областной коллегии адвокатов «Адвокатская консультация Ленинского района № 3 г. Воронежа») Административно-процессуальное право: формирование и содержание административно-юстиционной модели : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Святохина Юлия Васильевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2007. 225 с.;

*Слепченко Ю. Н.* (в настоящее время адвокат (Адвокатский кабинет Слепченко Юрия Николаевича)) Запреты в административном праве : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Слепченко Юрий Николаевич ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2002. 233 с.;

*Ступников А. А.* (Федеральная таможенная служба, начальник отдела завершающих таможенных режимов и переработки) Административно-правовое регулирование таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Ступников Александр Александрович ; Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина (МГЮА). М., 2013. 247 с.;

*Соляная И. В.* (в настоящее время судья Калачеевского районного суда Воронежской области) Антидемпинговое регулирование в Российской Федерации : административно-правовые основы теории и практики : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Соляная Ирина Владимировна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2004. 220 с.;

*Токарев О. В.* (в настоящее время начальник управления по надзору за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Воронежской области) Административные акты : материальные и процессуальные проблемы современной теории : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Токарев Олег Викторович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2001. 225 с.;

*Фролов Б. М.* (на момент защиты консультант отдела лицензирования, надзора и подтверждения документов Департамента образования, науки и молодежной политики правительства Воронежской области) Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации : федеральный и региональный аспекты : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Фролов Борис Максимович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2017. 274 с.; и др.

По 40 докторским и 91 кандидатской диссертациям Ю. Н. Старилов выступил в качестве официального оппонента. Более того, многие ученики лидера школы сами выступают научными руководителями, продолжая и развивая традиции и привнося новые векторы развития школы.

Важной функцией ведущей научной школы является забота о научной смене, подготовке кандидатов и докторов наук. Профессор Юрий Николаевич Старилов и его уже мудрые и остепененные ученики всегда стремились и стремятся сформировать из числа начинающих исследователей (обучающихся, аспирантов и докторантов) научных, а во многом мировоззренческих единомышленников. Выполнять эту функцию призваны в большей степени диссертационные советы, которые образуют коллектив единомышленников, несущий ответственность за объективность и обоснованность принимаемых решений при определении соответствия диссертаций критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а также за соблюдение порядка представления к защите и защиты диссертаций, установленного Положением о присуждении ученых степеней. Диссертационный совет можно рассматривать как способ выражения деятельности ведущей научной школы профессора Старилова, представляющей собой «самобытное выражение совершенствования коллективного творения, основа которого состоит во взаимном обмене знаниями, идеями, творческой энергией и интересе к научно-исследовательской работе»<sup>19</sup>. Научная школа характеризуется значительной концентрацией продуктивно работающих исследователей и высоким уровнем производительности, о чем частично может свидетельствовать деятельность членов диссертационного совета.

С 2006 г. профессор Юрий Николаевич Старилов был председателем диссертационного совета Д 212.038.04 при Воронежском государственном университете, который принимал к защите диссертации, подготовленные по двум научным специальностям: 12.00.09 – Уголовный процесс, криминалистика; оперативно-розыскная деятельность; 12.00.14 – Административное право, финансовое право, информационное право. В течение 2002–2012 гг. в диссертационном совете Д 212.038.04 при Воронежском государственном университете было защищено 12 докторских и 193 кандидатские диссертации, из них 7 докторских диссертаций и 105 кандидатских диссертаций по специальности 12.00.14. Основная часть защищенных работ была подготовлена через институты аспирантуры и докторантуры Воронежского государственного университета. В совете защищены диссертационные работы, выполненные аспирантами и соискателями не только Воронежского государственного университета, но и Воронежского института МВД России, Центрального филиала Российской академии правосудия, а также и других вузов Российской Федерации (Москвы, Нижнего Новгорода, Курска, Липецка, Саратова, Белгорода). Безусловно, данный факт свидетельствовал о том, что на юридическом факультете существовала организационная, исследовательская и научная площадка под руководством Юрия Николаевича, играющая значительную роль в формировании кадров ведущей научной школы и передающая

<sup>19</sup> Чухин С. Г. Сущность и критерии сформированности научно-педагогической школы // Вестник Омского гос. пед. ун-та. Гуманитарные исследования. 2018. № 4 (21). С. 155.

традиции написания диссертаций и проведения научных исследований, а также подготовки кадров высшей квалификации. Например, А. Н. Антонов выделяет функцию традиции в применении к научной деятельности, обосновывая это тем, что через традицию осуществляется передача опыта научной деятельности; традиция предстает в качестве результата научно-исследовательской деятельности; традиция позволяет социализировать личность, приобщать ее к определенному образцу научной деятельности, который господствует в традиции<sup>20</sup>. Накопленные в ходе функционирования диссертационного совета научные традиции формировали парадигму научной деятельности и способствовали развитию научных направлений ведущей научной школы профессора Ю. Н. Старилова.

14 октября 2015 г. приказом Минобрнауки России № 1250/нк на базе федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет», федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Государственный университет – учебно-научный производственный комплекс» был создан объединенный совет по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Д 999.044.03 по следующим научным специальностям: 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право; 12.00.14 – Административное право; административный процесс. Заместителем председателя диссертационного совета был профессор Ю. Н. Старилов.

Безусловным достижением Юрия Николаевича Старилова, свидетельством его непререкаемого научного авторитета и заслуг перед российской юридической наукой стало создание в 2023 г. на базе Воронежского государственного университета нового диссертационного совета по защите диссертаций на соискание ученых степеней кандидата наук и доктора наук по научной специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

И опять мы наблюдаем преемственность научной школы профессора Ю. Н. Старилова, выразившуюся в деятельности по руководству диссертационными советами уже его учениками, защитившими свои докторские диссертации в диссертационном совете, где председателем был научный руководитель – профессор Ю. Н. Старилов.

Евгений Борисович Лупарев, докторант Юрия Николаевича, в полной мере состоялся как крупный российский ученый, эффективный организатор научной и учебной работы крупного научно-педагогического коллектива, каковым является

<sup>20</sup> См.: Антонов А. Н. Преемственность и возникновение нового знания в науке. М., 1985. С. 24–25. См. также: Грезнева О. Ю. Научные школы (педагогический аспект). М., 2003. С. 39–40.

коллектив юридического факультета Кубанского государственного университета в целом и кафедры конституционного и административного права в частности<sup>21</sup>. Евгений Борисович является председателем диссертационного совета 24.2.320.06, созданного на базе ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук по научной специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Алексей Владимирович Мартынов, не менее выдающийся, дисциплинированный и талантливый ученик профессора Ю. Н. Старилова, доктор юридических наук, профессор, является председателем диссертационного совета 99.2.091.02, созданного на базе ННГУ им. Н. И. Лобачевского и Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации, по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук по научной специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Сегодня школа профессора Старилова стала ведущим научным сообществом, развивающим административно-правовую теорию, разрабатывающим новые направления, которые получают практическую реализацию. В составе школы доктора и кандидаты юридических наук.

Основными принципами деятельности научной школы с периода ее становления и по настоящее время являются научность, системность, приверженность сложившейся научной традиции, перспективность, профессионализм, публичность, сотрудничество, прикладной характер и результативность исследований.

Результаты деятельности ведущей научной школы профессора Ю. Н. Старилова отражаются в опубликованных им и его последователями научных работах (монографиях, статьях в российских рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, зарубежных научных журналах, индексируемых иностранными организациями (Scopus, Web of Science и др.), учебниках и учебных пособиях и других изданиях, включая электронные), выступлениях на научных мероприятиях (круглых столах, симпозиумах, конференциях, семинарах и т. д.), результатах выполнения научно-исследовательских работ.

Цели и задачи деятельности ведущей научной школы профессора Ю. Н. Старилова можно обозначить следующим образом:

- создание нового научного знания, направленного на модернизацию административно-правовой реальности во всем ее многообразии в целях наиболее эффективного развития российской государственности;
- развитие российского научного потенциала в области административного и административного процессуального права;

<sup>21</sup> См.: Поздравление с 55-летним юбилеем доктора юридических наук, профессора, академика ЕААН, заведующего кафедрой конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» Евгения Борисовича Лупарева // Очерки новейшей камералистики. 2022. № 4. С. 50-51.

- обеспечение эффективности взаимодействия членов российских и зарубежных научных школ в области научно-исследовательской деятельности;
- обеспечение преемственности поколений в административно-научном сообществе;
- подготовка научных и научно-педагогических кадров;
- обеспечение интеграции науки и образования;
- развитие учебно-методического обеспечения учебных дисциплин в рамках федеральных государственных образовательных стандартов.

Научные исследования школы профессора Ю. Н. Старилова направлены на разработку лидером школы и его последователями следующих направлений.

## 1. Государственная служба и служебное право

Ю. Н. Старилов является основоположником отечественного служебного права. Начав с разработки вопросов аппарата управления еще в советское время, профессор провел исследовательскую линию к формированию концепции служебного права, что и обобщил в первом отечественном учебнике служебного права (1996 г.), в котором были систематизированы научные знания в области организации и функционирования государственной и муниципальной службы. Профессор Ю. Н. Старилов продолжает исследования в этой плоскости и сейчас (см.: Служебное право в России: многозначные новеллы законодательства о государственной службе 2020–2022 гг. (2022); Государственная служба и служебное право: учебное пособие. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2023).

Разработка данной тематики активно продолжается его учениками. Так, в 2000 г. Т. В. Шукина защитила кандидатскую диссертацию на тему «Формирование законодательства о государственной службе в субъектах Российской Федерации: на примере Центрально-Черноземного региона», в которой рассмотрела модель государственной службы в регионах и выявила критерии эффективности ее функционирования<sup>22</sup>. Преемственность взглядов ученицы Ю. Н. Старилова прослеживается уже в ее докторской диссертации (2011 г.), в которой анализируются концептуальные подходы и административно-правовое регулирование кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Научная новизна данной диссертации обусловлена тем, что в ней «рассматриваются теоретико-методологические и правовые особенности формирования и развития кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации в современных условиях модернизации государственного управления в системе новой организации исполнительной власти и публичного управления в России»; «раскрывается кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации с

<sup>22</sup> См.: Шукина Т. В. Формирование законодательства о государственной службе в субъектах Российской Федерации : на примере Центрально-Черноземного региона : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2000. 220 с.

учетом новых реалий, таких как коррупция, административное регламентирование государственных функций, реформирование государственной гражданской службы»; «определяются приоритетные направления, юридико-ценностные ориентации и функции интегрированной (синергетической) концепции кадровой политики в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации как целостного правового явления, исходя из характеристик статичности и динамики процесса формирования и организации профессиональной служебной деятельности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>23</sup>.

Развивая традиции научной школы по защите докторских диссертаций, в 2011 г. С. П. Матвеев защитил докторскую диссертацию на тему «Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы административно-правового регулирования». В рамках данного исследования были проанализированы и предложены пути комплексного изучения проблем социальной защиты государственных служащих. С. П. Матвеев предложил понятие социальной защиты как «комплексной системы, включающей: социальное обеспечение, социальное страхование, социальную, а также организационно-правовую поддержку. Социальная защита государственных служащих рассматривается как важнейший институт современного публичного служебного права Российской Федерации. Определены понятие, основные признаки, задачи, функции и значение в системе построения и функционирования государственной службы социальной защиты государственных служащих»<sup>24</sup>.

Продолжая рассуждать о таком направлении научной школы профессора Ю. Н. Старилова, как служебное право, отметим диссертационное исследование Ю. В. Истоминой на тему «Бездействие государственных служащих: административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности» (2007 г.). Автором в работе определены понятие и сущность бездействия государственных служащих, выявлены основополагающие признаки, особенности, проведена детальная классификация на виды по различным основаниям (критериям), а также выработаны рекомендации по преодолению противоправного бездействия государственных служащих<sup>25</sup>.

В 2008 г. Ю. Б. Носова защитила диссертацию на тему «Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации».

<sup>23</sup> *Шукина Т. В.* Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. 610 с.

<sup>24</sup> *Матвеев С. П.* Социальная защита государственных служащих : теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы административно-правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. 618 с.

<sup>25</sup> См.: *Истомина Ю. В.* Бездействие государственных служащих : административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 209 с.



Данное диссертационное исследование было одним из первых, в котором теоретические и практические аспекты дисциплинарной ответственности государственных гражданских служащих рассматривались в комплексе. В качестве инновационного аспекта автор отмечал «определение соотношения императивных и диспозитивных начал применительно к регулированию дисциплинарной ответственности гражданских служащих»<sup>26</sup>. Проблемы дисциплинарной ответственности гражданских служащих впервые рассматриваются через призму общетеоретических положений об эффективности правовых норм.

Продолжая традиции исследования служебной дисциплины, но уже в системе правоохранительной службы, в 2011 г. К. А. Павленко защитил диссертацию на тему «Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации». Автором проведен сравнительный анализ правового регулирования отношений по обеспечению соблюдения служебной дисциплины в органах, службах и учреждениях, сотрудники которых замещают должности правоохранительной службы, выявлены основные проблемы в исследуемой сфере. В качестве пути их решения предложена унификация нормативных основ служебной дисциплины в различных правоохранительных органах, выдвинуты руководящие идеи такой унификации. Кроме того, определены ориентиры работы по обеспечению надлежащего уровня этического воспитания служащих правоохранительной службы<sup>27</sup>.

Продолжила традиции научной школы Г. А. Малышева, диссертационное исследование которой посвящено исследованию государственных гарантий на гражданской службе в современных социально-экономических и политических условиях модернизации государственного управления Российской Федерации<sup>28</sup>.

В 2013 г. С. Н. Булгаков защитил диссертацию на тему «Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации». В работе даются следующие определения и раскрывается их значение: «аттестация государственных гражданских служащих», «функции аттестации», «принципы аттестации», внесены предложения по изменению действующего законодательства, направленные на повышение эффективности процедуры проведения аттестации<sup>29</sup>.

В 2021 г. была защищена кандидатская диссертация Е. А. Титовой на тему «Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы теории и эффективность». «В результате проведенного соискателем исследования выработана научная идея

<sup>26</sup> Носова Ю. Б. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. 297 с.

<sup>27</sup> См.: Павленко К. А. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. 295 с.

<sup>28</sup> См.: Малышева Г. А. Государственные гарантии гражданских служащих : современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. 226 с.

<sup>29</sup> См.: Булгаков С. Н. Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 230 с.

рассмотрения поощрения государственных гражданских служащих в качестве единого юридического механизма с учетом современного состояния государственно-служебного поощрительного законодательства; в целях преодоления существующих сложностей юридической квалификации служебных заслуг, эффективной организации и практического применения мер государственно-служебного поощрения разработаны предложения по изменению действующего законодательства в части норм, регулирующих поощрительное производство, осуществляемое в отношении гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Российской Федерации. Введены в научный оборот сформулированные исследователем определения: “заслуга государственного гражданского служащего”, “поощрение в системе государственной гражданской службы”, “правовой институт государственно-служебного поощрения”; доказана необходимость и определены приоритетные направления совершенствования поощрительных правоотношений в системе государственной гражданской службы Российской Федерации; разработана модель юридической процедуры квалификации заслуженного поведения государственного гражданского служащего»<sup>50</sup>.

## 2. Административно-правовое регулирование публичного управления

В научных трудах профессора Юрия Николаевича Старилова последовательно отстаивается идея необходимости распространения на сферу публичного управления административно-правового регулирования, соответствующего общепризнанным демократическим стандартам современного правового государства<sup>51</sup>. Идеи реформирования системы административных и иных публичных правоотношений в области государственного и муниципального управления были воплощены в диссертационных исследованиях учеников профессора Ю. Н. Старилова. Докторская диссертация С. Н. Махиной «Административная децентрализация в Российской Федерации: концепция и правовое содержание» (2006 г.) была посвящена исследованию вопросов становления и существования системы высококачественного публичного управления на основе использования и сочетания принципов и методов централизации и децентрализации. Научная новизна исследования определялась как самой постановкой проблемы, так и подходом к ее исследованию с учетом развития мирового управленческого опыта, формирования новой российской государственности и процессом формирования отечественной правовой базы. Диссертация представляла собой первое в российской юридической науке комплексное исследование децентрализации управления

<sup>50</sup> *Титова Е. А.* Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации : проблемы теории и эффективность : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2021. 246 с.

<sup>51</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. 640 с.

как неотъемлемого процесса государственного администрирования в демократическом государстве. Весьма ограниченное количество научных работ, рассматривающих вопросы данной тематики; несомненная возрастающая потребность в осмыслении и изучении складывающейся парадигмы управления в сфере исполнительно-распорядительной деятельности; множественные проблемы функционирования органов управления, анализируемые в исследовании; введенные в научный оборот новые понятия и юридические конструкции; а также сформулированные соответствующие выводы и предложения позволяют охарактеризовать работу как исследование, предлагающее новые направления научного поиска и варианты разрешения существующих на практике проблем и коллизий<sup>32</sup>.

В 2007 г. Т. М. Бялкина защитила докторскую диссертацию на тему «Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования». Научная новизна исследования заключалась в том, что «впервые в отечественной юридической науке проведено комплексное, системное исследование местного самоуправления как института государственного устройства, являющегося субъектом компетенционных отношений. В работе рассмотрены теоретические и практические проблемы, связанные с определением сущности местного самоуправления как субъекта компетенции, содержанием категории “компетенция” применительно к местному самоуправлению, особенностями системы правового регулирования элементов компетенции местного самоуправления. В диссертации обосновывалась новая концепция законодательного обеспечения компетенции местного самоуправления, предлагались новые понятия и юридические конструкции, а также уточнялся категориальный (понятийный) аппарат в целях совершенствования правотворчества и правоприменения в сфере компетенции местного самоуправления»<sup>33</sup>.

Формирование организационной структуры органов публичного управления, принципы их функционирования также входят в сферу научных интересов профессора Ю. Н. Старилова и его учеников.

В 2006 г. В. И. Опрятов защитил диссертацию на тему «Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрального федерального округа)», научная новизна которой обусловлена самой постановкой проблемы, заключающейся в попытке разработать новый подход к классификации и уточнению содержания принципов построения системы и структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Учитывая сложность и многообразие организационно-правовых статусов органов исполнительной власти на территории субъектов Федерации, автором разработаны рекомендации по совершенствованию действующего

<sup>32</sup> См.: *Махина С. Н.* Административная децентрализация в Российской Федерации : концепция и правовое содержание : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2006. 534 с.

<sup>33</sup> *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления : проблемы теории и правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. 591 с.

законодательства, регламентирующего государственное строительство в субъектах Российской Федерации<sup>34</sup>.

М. А. Антропова в 2008 г. защитила кандидатскую диссертацию на тему «Принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации», в которой определила, что «сущность принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации заключается в транспарентности (прозрачности) функционирования, то есть установлении законодательно закреплённой юридической возможности осведомленности (информирования и консультирования) граждан, организаций и других государственных органов через средства массовой информации и иными установленными законом способами о процессе и результатах деятельности таможенных органов, за исключением тех, которые отнесены законом к государственной, коммерческой, банковской, налоговой или иной охраняемой законом тайне и другой конфиденциальной информации, для которых устанавливаются специальные режимы хранения и доступа; исходя из этого, принцип гласности представляет собой разумное и целесообразное сочетание открытости функционирования и конфиденциальности исполнения отдельных служебных обязанностей в рамках несения таможенной службы»<sup>35</sup>.

В 2008 г. В. Ю. Шутин защитил диссертацию на тему «Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации: административно-правовые вопросы организации и деятельности». Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней обосновывается всесторонний подход к деятельности Судебного департамента при Верховном Суде РФ и его территориальных органов как к управленческой деятельности, регламентируемой как материальными, так и процедурными нормами административного права. Отсюда автор аргументирует, что административная деятельность Судебного департамента при Верховном Суде РФ должна полностью основываться на демократических принципах государственного управления и осуществляться в порядке, соответствующем высоким стандартам государственного управления в современном правовом государстве<sup>36</sup>.

Диссертация А. Н. Барановой посвящена исследованию вопросов административно-правовой деятельности налоговых органов по принудительной ликвидации коммерческих организаций (2010 г.). Научная новизна работы обосновывалась на тот момент отсутствием в нашей стране специальных научных трудов,

<sup>34</sup> См.: *Опрятов В. И.* Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрального федерального округа) : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. 242 с.

<sup>35</sup> *Антропова М. А.* Принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. 276 с.

<sup>36</sup> См.: *Шутин В. Ю.* Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации : административно-правовые вопросы организации и деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. 195 с.

посвященных исследуемой деятельности налоговых органов. В диссертации проведен комплексный системный анализ вопросов теории и практики административно-правовой деятельности налоговых органов по принудительной ликвидации коммерческих организаций<sup>37</sup>.

Административно-правовой статус Федеральной службы по финансовому мониторингу и основные направления совершенствования ее деятельности исследовал в своей диссертации А. А. Дракин (2011 г.). Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней предпринята попытка комплексного, системного исследования теоретических и практических аспектов административно-правового статуса и организационно-правовых вопросов деятельности Федеральной службы по финансовому мониторингу в соотношении с новыми правовыми и социально-экономическими реалиями российского общества, что позволило определить правовой статус Федеральной службы по финансовому мониторингу, существующие проблемы правового регулирования организации и деятельности данного органа и обосновать выводы и предложения, имеющие теоретическую и практическую значимость, рекомендации по совершенствованию российского законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма<sup>38</sup>.

Помимо исследования административно-правового статуса органов исполнительной власти, не остались без внимания вопросы административной правосубъектности граждан, которые были предметом исследования в диссертации Ю. А. Бунеевой, где подробно были изучены и рассмотрены отношения граждан и государства на основе построения теории административной правосубъектности граждан<sup>39</sup>.

Реализация принципов прозрачности и равного участия граждан в государственном управлении осуществляется также благодаря переходу к стратегии информационного общества: при помощи введения и применения информационных технологий. Концепция электронного правительства подразумевает прямое информационное взаимодействие граждан и государства, которое предоставляет услуги в интерактивном формате. Концепции «электронного правительства» на основе комплексного исследования процессов его формирования и функционирования, а также выявления приоритетных направлений правовой политики в данной сфере административно-правовых отношений посвящено диссертационное исследование Е. Г. Иншаковой на тему «Электронное правительство» в

<sup>37</sup> См.: Баранова А. Н. Административно-правовая деятельность налоговых органов по принудительной ликвидации коммерческих организаций : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2010. 236 с.

<sup>38</sup> См.: Дракин А. А. Федеральная служба по финансовому мониторингу : административно-правовой статус и совершенствование деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. 335 с.

<sup>39</sup> См.: Бунеева Ю. А. Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2000. 231 с.

публичном управлении: административно-правовые проблемы организации и функционирования» (2015 г.)<sup>40</sup>.

Отдельным сферам государственного управления и их административно-правовому регулированию были посвящены следующие диссертационные исследования:

– Л. Н. Сенных на тему «Управление в области социальной защиты населения» (2002 г.). Научная новизна исследования состоит в том, что впервые в работе предпринята попытка всестороннего исследования понятия и содержания государственного управления в области социальной защиты населения и его организационно-правовых проблем в новых социально-экономических условиях<sup>41</sup>;

– Е. В. Скоморохиной на тему «Административно-правовое обеспечение защиты окружающей среды» (2002 г.). Научная новизна работы заключается в комплексном анализе теоретических и практических проблем, связанных с административно-правовым обеспечением государственной цели по защите окружающей среды<sup>42</sup>;

– С. Н. Корневской на тему «Административно-правовое регулирование муниципального управления в социальной сфере» (2004 г.). В диссертации впервые проведено комплексное исследование административно-правового регулирования муниципального управления, не получившего отдельного предметного изучения в административно-правовой литературе; проведен административно-правовой анализ общих и конкретных проблем, выражающих понятие, цели, содержание и организационно-правовые формы муниципального управления в социальной сфере в контексте принятия нового на тот момент Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Автор определяет в работе такие термины, как «управленческая деятельность органов местного самоуправления»; «муниципальное управление»; «правовой акт муниципального управления»; «формы и методы управленческих действий органов местного самоуправления»<sup>43</sup>;

– О. Ю. Шпитко на тему «Административно-правовое регулирование в структуре российского банковского права» (2004 г.). Новизна научно-теоретического подхода к рассмотрению поставленных в диссертации вопросов выражается в круге выделенных проблем и противоречий, в предложенных подходах к их разрешению, а также в полученных результатах. Выводы и предложения, сделанные

<sup>40</sup> См.: *Инишакова Е. Г.* «Электронное правительство» в публичном управлении : административно-правовые проблемы организации и функционирования : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2015. 212 с.

<sup>41</sup> См.: *Сенных Л. Н.* Управление в области социальной защиты населения : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. 226 с.

<sup>42</sup> См.: *Скоморохина Е. В.* Административно-правовое обеспечение защиты окружающей среды : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. 183 с.

<sup>43</sup> См.: *Корневская С. Н.* Административно-правовое регулирование муниципального управления в социальной сфере : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. 339 с.

в ходе исследования, направлены на совершенствование управления банковской системой Российской Федерации<sup>44</sup>;

– И. В. Соляной на тему «Антидемпинговое регулирование в Российской Федерации: административно-правовые основы теории и практики» (2004 г.). Данная диссертация представляет собой первое комплексное монографическое исследование административно-правовой сущности антидемпингового регулирования и его взаимосвязи с категорией публичного интереса, материально-правовых и процессуально-правовых характеристик антидемпингового регулирования<sup>45</sup>;

– В. А. Мокшиной на тему «Организационно-правовые проблемы управления государственным имуществом в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрально-Черноземного региона)» (2005 г.). В диссертации обоснован концептуальный подход к управлению государственным имуществом, включающий в себя цели и функции государственного управления в региональной экономике, его условия и принципы, структуру органа управления государственным имуществом субъекта Российской Федерации; определены основные проблемы, возникающие при управлении государственным имуществом, и найдены пути их решения<sup>46</sup>;

– Г. И. Красных на тему «Охрана труда в Российской Федерации: система административно-правового регулирования и проблемы обеспечения» (2008 г.). Научная новизна проведенного исследования заключается в том, что в ходе его осуществления определены понятия «охрана труда», «государственное управление охраной труда», «эффективность административно-правового регулирования охраны труда»; сделана попытка отграничить структуру системы административно-правового регулирования от структуры механизма правового регулирования; обозначены проблемы в области административно-правового регулирования охраны труда, которые ранее не получили должной научной разработки в специальной литературе; определены основные направления совершенствования законодательства в исследуемой сфере, предложен ряд конкретных правовых решений анализируемых проблем, обосновывается необходимость принятия новой концепции охраны труда<sup>47</sup>;

– И. В. Фролова на тему «Административно-правовой механизм государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства)» (2010 г.). Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней предпринята попытка исследования характера правового регулирования управ-

<sup>44</sup> См.: Шпитко О. Ю. Административно-правовое регулирование в структуре российского банковского права : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. 245 с.

<sup>45</sup> См.: Соляная И. В. Антидемпинговое регулирование в Российской Федерации : административно-правовые основы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. 220 с.

<sup>46</sup> См.: Мокшина В. А. Организационно-правовые проблемы управления государственным имуществом в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрально-Черноземного региона) : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2005. 210 с.

<sup>47</sup> См.: Красных Г. И. Охрана труда в Российской Федерации : система административно-правового регулирования и проблемы обеспечения : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. 227 с.

ленческих отношений в сфере несостоятельности (банкротства); исследована система юридических средств административно-правового характера, используемых в правоотношениях сферы несостоятельности (банкротства); определены основные субъекты правореализации административного регулирования; выявлены подсистемы и принципы функционирования правового инструментария административно-правового механизма государственного управления в сфере финансовой несостоятельности<sup>48</sup>;

– К. С. Свинцовой на тему «Административно-правовой режим особых экономических зон» (2010 г.). Диссертация представляет собой одно из первых монографических исследований, посвященных административно-правовому режиму особых экономических зон, в котором осуществлена комплексная теоретическая разработка проблемы развития и применения административно-правового режима особых экономических зон в современный период, дана его целостная характеристика, предложена классификация существующих административно-правовых режимов, а также уточнены и сформулированы понятия «административно-правовой режим», «административно-правовой режим особых экономических зон»<sup>49</sup>;

– Н. Л. Зуевой на тему «Административно-правовое регулирование отношений в области социального обслуживания населения в Российской Федерации» (2011 г.). Научная новизна исследования состоит в том, что в нем, исходя из положений административного права, применен комплексный, системный и институциональный подход к изучению теоретических, методологических и практических проблем в области социального обслуживания населения. Впервые предпринята попытка обобщения правовых, социальных и экономических подходов при определении административно-правового регулирования отношений в области социального обслуживания населения в Российской Федерации<sup>50</sup>;

– Г. И. Калинина на тему «Государственное управление в сфере ветеринарии: содержание административно-правового регулирования и направления разрешения основных проблем» (2013 г.). Автор исследования предложил теоретическую разработку системы государственного управления ветеринарией и сформировал концепцию административно-правового регулирования управленческих отношений, возникающих в области ветеринарии, включающую в себя принципы государственного управления в сфере ветеринарии, компетенцию и структуру

<sup>48</sup> См.: Фролов И. В. Административно-правовой механизм государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2010. 236 с.

<sup>49</sup> См.: Свинцова К. С. Административно-правовой режим особых экономических зон : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2010. 250 с.

<sup>50</sup> См.: Зуева Н. Л. Административно-правовое регулирование отношений в области социального обслуживания населения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. 242 с.



органов, осуществляющих управление; административно-правовой статус организаций, осуществляющих деятельность в сфере ветеринарии<sup>51</sup>;

– А. А. Ступникова на тему «Административно-правовое регулирование таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза» (2013 г.). В диссертации проведен комплексный теоретический и практический анализ правовых норм, регулирующих порядок таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза, выявление проблемных аспектов и определение путей их преодоления с позиции оптимизации таможенного оформления в целом<sup>52</sup>.

Значительную часть научных воззрений профессора Ю. Н. Старилова составляют труды, посвященные исследованию теории законности, как то:

*Старилов Ю. Н.* Законность как принцип в российском административном и административном процессуальном праве // Публичная власть : реальность и перспективы : сб. науч. трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. науч.-практ. конф.) (Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) / под ред. А. Ю. Соколова. Саратов : СГАП, 2017;

*Старилов Ю. Н.* Законность как принцип административных процедур и административного судопроизводства : развитие и юридическая конкретизация в отраслевом законодательстве на основе общей теории законности // Ежегодник публичного права – 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства. СПб. : Издат. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2018. С. 37–61;

*Старилов Ю. Н.* От правильного понимания и уважения законности к ее верховенству // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 3 (30). С. 18–40;

*Старилов Ю. Н.* Значение стандартов конституционного регулирования и конституционных гарантий для модернизации российского административного права // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 43–53;

*Старилов Ю. Н.* Целесообразность или законность : какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 24–32; и др.

По мнению Юрия Николаевича, «обеспечение верховенства законности при реализации правовых отношений в самом широком понимании их системы и структуры, несомненно, зависит от правильного понимания законности, предъявляемых к ней требований (критериев), установленных гарантий надлежащего обеспечения, развития и поддержания в обществе атмосферы уважения законности, стремления ее соблюдения и укрепления режима законности. Всё это невозможно создать, развивать и модернизировать в соответствии с новейшими

<sup>51</sup> См.: *Калинин Г. И.* Государственное управление в сфере ветеринарии : содержание административно-правового регулирования и направления разрешения основных проблем : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2013. 312 с.

<sup>52</sup> См.: *Ступников А. А.* Административно-правовое регулирование таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 247 с.

требованиями в отсутствие общих и профессиональных представлений о теории законности»<sup>53</sup>. Различным аспектам законности были посвящены и диссертационные исследования учеников профессора Ю. Н. Старилова.

В 2003 г. кандидатскую диссертацию защитил Б. А. Черняк на тему «Законность в организации и деятельности органов государственного управления». В диссертации сделан комплексный анализ установления и действия режима законности в важнейших сферах управленческой публично-правовой действительности (органы исполнительной власти и публичное управление; государственная служба; правовые акты управления) и выявлены общие для них принципы правовой регламентации организации и деятельности на новом этапе развития указанных частей российского административного права и законодательства. В результате комплексного анализа: а) сформулировано положение о необходимости соответствия административных правовых норм конституционным установлениям; б) отмечена целесообразность развития законодательства, устанавливающего механизм обеспечения законности (институт обжалования, новые формы правовой защиты, административное судопроизводство, признание административных актов незаконными); в) признана полезной активизация роли Президента РФ и высших должностных лиц субъектов РФ по укреплению системы управляемости в стране, а также обеспечению единства правового пространства Российской Федерации; г) выявлено соответствие процессов развития административного законодательства принципам и стандартам современного правового государства и российской правовой системы<sup>54</sup>.

В 2003 г. С. Н. Бабаев защитил кандидатскую диссертацию на тему «Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления». Научная новизна диссертации заключается в комплексном исследовании круга вопросов, определяющих теоретическую базу и содержание деятельности органов прокуратуры по надзору за законностью правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти и местного самоуправления, на основе сложившихся в науке теоретических положений, нового законодательства и итогов законодательной деятельности. Кроме того, произведена конкретизация задач и основных направлений деятельности прокуратуры в данной сфере, выявлены особенности методики надзора, сформулированы предложения по обеспечению качественного и результативного прокурорского надзора<sup>55</sup>.

В условиях громадных преобразований российской действительности важно осмыслить традиционную и новую роль административного права и его инструментария в ходе государственного строительства. Одним из таких инструментов

<sup>53</sup> Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности : публичная лекция, читанная 10 марта 1897 г. / вводные замечания Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2018. С. 6.

<sup>54</sup> См.: Черняк Б. А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. 280 с.

<sup>55</sup> См.: Бабаев С. Н. Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. 288 с.

становятся запреты. В 2002 г. Ю. Н. Слепченко защитил диссертацию на тему «Запреты в административном праве», административно-правовой запрет определяется автором как обусловленные социальной необходимостью форма и мера государственно-властного общеобязательного веления, которые предупреждают об опасности совершения неправомерных действий и имеют своей целью предотвратить нежелательное поведение в сфере управленческих общественных отношений, которое может причинить ущерб государственным, общественным или личным интересам. Для запретов в административном праве характерны следующие признаки: формальная определенность; общеобязательность; властность; взаимовыгодность как для общества, так и для субъекта управленческих отношений; информативность; пассивный характер желаемого поведения<sup>56</sup>.

Органы публичной власти в Российской Федерации, должностные лица, государственные и муниципальные служащие, осуществляя управленческую деятельность, в отдельных случаях допускают нарушение принципа законности публичного управления, совершают ошибочные административные действия, принимают необоснованные и незаконные административные акты, что нарушает права, свободы и законные интересы граждан и организаций. Профессор Ю. Н. Старилов, рассуждая в научных трудах о проблемах установления законности в системе публичного управления и подчеркивая роль административных судов и административного правосудия в правовой защите прав, свободы граждан, прав и законных интересов организаций, утверждал, что «принцип законности должен исключать из системы публичного управления и из системы управленческих действий (бездействия) и решений органов исполнительной власти и местного самоуправления произвол, индивидуализм и несправедливость»<sup>57</sup>. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук Н. А. Бочарниковой как раз и включает в себя исследование вопросов правового содержания, значения и основных направлений преодоления административных ошибок (2012 г.). Научная новизна исследования состоит в создании концепции административных ошибок и использования потенциала современного административно-правового регулирования отношений, складывающихся в процессе осуществления деятельности по предупреждению, исправлению, противодействию и преодолению ошибочной нормотворческой и исполнительно-распорядительной деятельности административных органов, должностных лиц и государственных служащих. Научная новизна работы проявляется также в выявлении причин и условий, способствующих совершению административной ошибки и появлению механизма их образования. Полученные в процессе изучения юридической природы административных ошибок результаты создают теоретико-прикладную базу по форми-

<sup>56</sup> См.: *Слепченко Ю. Н.* Запреты в административном праве : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. 233 с.

<sup>57</sup> *Старилов Ю. Н.* Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России // Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 363.

рованию механизма выявления, предупреждения, противодействия и исправления такого рода негативных явлений в административной деятельности органов публичного управления<sup>58</sup>.

В 2011 г. Е. Н. Ярмонова защитила диссертацию на тему «Административно-правовое обеспечение защиты информации ограниченного доступа в судах общей юрисдикции». Данная работа по сути одно из немногих монографических исследований, в котором с позиций теории не только административного, но и информационного права рассматриваются многоаспектные проблемы нормативно-правового регулирования защиты информации ограниченного доступа в судах общей юрисдикции. Автором обосновано, что суды общей юрисдикции в процессе своей профессиональной деятельности соприкасаются практически со всеми видами сведений ограниченного доступа, выделяемыми российским правом. В связи с этим исследовано и предложено определение научной категории «судебная информация ограниченного доступа»; выявлены недостатки особого порядка допуска судей к сведениям, составляющим государственную тайну, которые негативно влияют на эффективность и качество административно-правового обеспечения защиты информации в судах общей юрисдикции; предложена новая классификация правового статуса судей в сфере обеспечения защиты информации ограниченного доступа в судах общей юрисдикции<sup>59</sup>.

### **3. Контрольно-надзорная деятельность органов публичного управления**

Одним из способов обеспечения законности деятельности органов публичного управления и важнейшей функцией публичного управления, бесспорно, является контрольно-надзорная деятельность. Данное направление научной школы активно развивает ученик профессора Ю. Н. Старилова А. В. Мартынов, в 2011 г. защитивший докторскую диссертацию на тему «Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования». В диссертации административный надзор рассматривается как самостоятельный вид государственно-управленческой деятельности, особая форма публичного управления и важнейшая функция государственных органов исполнительной власти; административный надзор исследуется в системе новой организации исполнительной власти и публичного управления в России; определяются роль и значение административного надзора в формировании эффективного государственного управления, в том числе влияние административного надзора на построение и функционирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти; проведена

<sup>58</sup> См.: *Бочарникова Н. А.* Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2012. 288 с.

<sup>59</sup> См.: *Ярмонова Е. Н.* Административно-правовое обеспечение защиты информации ограниченного доступа в судах общей юрисдикции : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. 220 с.

систематизация законодательства, регулирующего порядок осуществления административного надзора как на федеральном, так и на региональном уровнях; установлено системное единство административного надзора на федеральном и региональном уровнях; анализируется порядок организации и осуществления административного надзора в субъектах Российской Федерации; определены главные направления по совершенствованию административного надзора, предложены пути повышения эффективности данного вида государственно-управленческой деятельности<sup>60</sup>.

Основная область научных интересов А. В. Мартынова состоит в проведении фундаментального научного исследования государственного контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Подтверждением тому являются ежегодные всероссийские научно-практические конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства», организуемые Национальным исследовательским Нижегородским государственным университетом им. Н. И. Лобачевского. В ходе конференции обсуждаются актуальные вопросы модернизации современной системы государственного контроля и надзора, важные проблемы осуществления финансового и муниципального контроля, общественного контроля, прокурорского надзора, соотношения контрольно-надзорной и юрисдикционной деятельности, а также осуществления отдельных видов государственного контроля и надзора как в Российской Федерации, так и за рубежом.

Вопросам специальной надзорной деятельности посвятил свое диссертационное исследование Б. В. Муромцев в диссертации на тему «Архитектурно-строительный надзор в Российской Федерации» (2006 г.). Диссертационная работа была одной из первых научных работ, в которой предпринята попытка анализа теоретических и практических проблем архитектурно-строительного надзора в области строительства и градостроительства<sup>61</sup>.

В последующем отметим диссертационное исследование Б. М. Фролова на тему «Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации: федеральный и региональный аспект» (2017 г.). В диссертации всесторонне, системно и комплексно были рассмотрены различные аспекты организации и осуществления государственного контроля и надзора в сфере образования в Российской Федерации и в ее субъектах с учетом последних изменений как законодательства об образовании, так и законодательства о государственном контроле и надзоре<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> См.: *Мартынов А. В.* Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. 662 с.

<sup>61</sup> См.: *Муромцев Б. В.* Архитектурно-строительный надзор в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. 228 с.

<sup>62</sup> См.: *Фролов Б. М.* Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации : федеральный и региональный аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. 274 с.

Не остались без внимания среди учеников профессора Ю. Н. Старилова и вопросы контрольной деятельности лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и ее субъектов. В 2021 г. Т. В. Колобова защитила диссертацию на тему «Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации». По мнению диссертанта, разработка концепции административно-правового статуса региональных уполномоченных необходима в целях решения существующих проблем в законодательстве и правоприменительной практике, к которым относится, прежде всего, отсутствие у омбудсменов императивных полномочий для разрешения административно-правовых споров между гражданами и субъектами государственного и муниципального управления, что, безусловно, снижает эффективность контроля уполномоченных по правам человека<sup>63</sup>.

#### 4. Процедурно-процессуальные аспекты административного права

Этот блок вопросов профессор Ю. Н. Старилов начал активно разрабатывать с 1998 г., выделив в структуре административного права как самостоятельную часть административную юстицию, а в ходе дальнейших исследований обосновав ее отраслевую самостоятельность как особой формы судопроизводства («История развития и теоретическая модель германской административной юстиции» (в соавт. с проф. К.-П. Зоммерманном, 1998 г.); «Административная юстиция» (1998 г.); «Российская административная юстиция в системе административного права» (1999 г.)).

Данное направление стало развиваться с 1998 г., поскольку идеи учителя получили свое развитие в диссертационном исследовании С. Н. Махиной, посвященном административному процессу, из системы которого предлагалось выделить административный (административно-юстиционный) процесс в самостоятельную правовую отрасль. Диссертационное исследование было первым после принятия Конституции 1993 г. комплексным исследованием проблемы понятия и содержания административного процесса. Необходимость в такого рода исследовании возникла в связи с закреплением в Конституции РФ положения об административном судопроизводстве, содержание которого тогда еще не было установлено<sup>64</sup>.

Научный поиск идеальной модели административного судопроизводства продолжается учениками профессора Ю. Н. Старилова.

Плеяда научных исследований началась с докторской диссертации Е. Б. Лупарева на тему «Административно-правовые споры» (2004 г.). В диссертации был предложен подход к пониманию административно-правового спора, как адми-

<sup>63</sup> См.: Колобова Т. В. Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2021. 262 с.

<sup>64</sup> См.: Махина С. Н. Управленческий и административный процессы : проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1998. 223 с.

нистративного правоотношения особого вида. Автор определял административно-правовой спор как «административно-правовое отношение комплексного материально-правового и процессуального характера, выражающееся в наличии противоречий сторон, вызванных конфликтом интересов в сфере государственного управления или несовпадением взглядов на законность и обоснованность организационных действий органов и лиц, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями»<sup>65</sup>.

В 2004 г. Д. В. Уткин защитил диссертацию на тему «Административное судопроизводство в современном правовом государстве». В своем диссертационном исследовании ученик, по сути, выразил общую научную мысль научной школы профессора Ю. Н. Старилова, а именно: «...формирование административного судопроизводства как комплексного административно-правового института и законодательная регламентация управленческого процесса и административных процедур, являясь преимущественными направлениями реформы административного права, завершают процесс распространения идеологии и принципов современного правового государства на административно-правовые отношения». Рассуждая на тему о понятии административного судопроизводства, Д. В. Уткин приходит к выводу, что это «деятельность специально учрежденных судов для рассмотрения административно-правовых споров или административных дел»<sup>66</sup>.

В 2007 г. О. Н. Бабаева защитила диссертацию на тему «Административное судопроизводство как форма деятельности мировых судей». О. Н. Бабаева определяет административное судопроизводство как «процессуальную деятельность судьи (мирового судьи, суда общей юрисдикции, арбитражного суда) по рассмотрению и разрешению административно-правового конфликта, который возникает, развивается и прекращается в соответствии с административно-процессуальными нормами и завершается вынесением судьями законного и обоснованного решения по делу»<sup>67</sup>. К слову сказать, в то время отнесение производства по делам об административных правонарушениях к административному судопроизводству составляла одну из самых распространенных точек зрения. К тому же Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно формировал соответствующую правовую позицию: «Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод в рамках конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. В соответствии с Конституцией РФ, а также признанными Российской Федерацией нормами международного права и исходя из задачи обеспечения прав и свобод человека, которые действуют непосредственно, основные принципы справедливого правосудия

<sup>65</sup> *Лунарев Е. Б.* Административно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. 467 с.

<sup>66</sup> *Уткин Д. В.* Административное судопроизводство в современном правовом государстве : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. 217 с.

<sup>67</sup> *Бабаева О. Н.* Административное судопроизводство как форма деятельности мировых судей : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 250 с.

должны соблюдаться и при производстве в судах по делам об административных правонарушениях. Следовательно, **нормы, предусматривающие особенности административного судопроизводства**, также не могут противоречить общим принципам права, умалять конституционные гарантии достоинства личности, нарушать равенство всех перед законом и судом и в силу этого не должны ограничивать право каждого на судебную защиту, в том числе на защиту от судебной ошибки при применении санкций, связанных с ограничением прав граждан»<sup>68</sup>.

Вопросы понимания административного судопроизводства рассматриваются в следующих научных трудах профессора Ю. Н. Старилова и его учеников:

*Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : теория, история, перспективы. М. : НОРМА, 2001. 304 с;

*Старилов Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. 144 с. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 1);

*Старилов Ю. Н.* Административные суды в России : новые аргументы «за» и «против» / под ред. и с предисл. В. И. Радченко. М. : НОРМА, 2004. 128 с.;

*Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. 640 с.;

*Старилов Ю. Н.* Административная юстиция в России в 2012 году : начало нового этапа дискуссии и реализации конституционной правовой нормы об административном судопроизводстве // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 2 (13). С. 128–153;

Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. 1060 с. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7);

*Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и КАС РФ : к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Елены Ивановны Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко. М. : Инфотропик Медиа, 2020. С. 96–124;

*Старилов Ю. Н.* Много административных процессов не бывает, или Административное судопроизводство – единственный вид современного российского административного процесса (по следам научно-практической конференции на тему «Современные проблемы построения российской модели административного процесса» (Сибирский юридический университет, г. Омск, 4 июня 2021 г.) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2021. № 2 (45). С. 289;

---

<sup>68</sup> По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука : постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. 624 с.

Данные вопросы требуют также осмысления содержания соответствующей отрасли права и норм, регламентирующих процессуальную деятельность судей по рассмотрению административных дел. К этому аспекту проблематики обратилась Ю. В. Святохина в своем диссертационном исследовании на тему «Административно-процессуальное право: формирование и содержание административно-юстиционной модели» (2007 г.). В диссертации доказывается, что «административный процесс должен рассматриваться в самом “узком” понимании, а именно – как способ осуществления судебной власти при разрешении публично-правовых споров физических и юридических лиц с субъектами государственного администрирования, то есть содержание административного процесса должно определяться как административное правосудие». В связи с этим «административный судебный (административно-юстиционный) процесс должен получить в будущем специальное административно-процессуальное регулирование, соответствующее специфике административно-спорных отношений и особому механизму их правового урегулирования»<sup>69</sup>. И это наконец-то случилось в 2015 г., когда был принят Кодекс административного судопроизводства в Российской Федерации, и сейчас мы можем уже говорить об административном процессуальном праве как самостоятельной отрасли права.

В 2011 г. Н. П. Заряева защитила диссертацию на тему «Административное судопроизводство в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования», в которой определила административное судопроизводство как «особую форму судебной власти, осуществляемую уполномоченными судебными органами (судьями) по заявлениям граждан и иных субъектов права в связи с оспариванием решений и действий (бездействия) органов публичного управления, их должностных лиц, нормативных и ненормативных правовых актов, целью которой является разрешение публично-правовых споров, административных дел и осуществление судебного контроля за публичным управлением»<sup>70</sup>.

В 2011 г. А. В. Орлов защитил диссертацию на тему «Административное правосудие как способ обеспечения законности в исполнительном производстве». Область научных интересов ученика профессора Старилова определяют частные вопросы административного судопроизводства. Административное правосудие в сфере исполнительного производства понимается автором как «особый вид го-

<sup>69</sup> Святохина Ю. В. Административно-процессуальное право : формирование и содержание административно-юстиционной модели : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 225 с.

<sup>70</sup> Заряева Н. П. Административное судопроизводство в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. 271 с.

сударственной деятельности, осуществляемый компетентным судом, состоящий в рассмотрении и разрешении на основании закона административного дела в сфере принудительного исполнения решений судов и иных органов»<sup>71</sup>.

В 2014 г. Т. В. Пешкова защитила диссертацию на тему «Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации». «Научная новизна работы проявляется в постановке проблемы комплексного теоретического анализа административного судопроизводства в судах общей юрисдикции, а также в выявлении основных направлений совершенствования этого вида правосудия, формировании единого перечня административных дел, развитии теории эффективности административного судопроизводства»<sup>72</sup>.

## 5. Административные акты, в том числе административные договоры, и административные процедуры

В 1996 г. журнал «Государство и право» опубликовал статью Ю. Н. Старилова «Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии». В 2001 г. вышло учебное пособие «Административное право. Ч. 2, кн. 2: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция» (432 с.) Трудно себе представить исследование проблем административного права без вдумчивого, глубокого изучения института правовых актов управления, без которого невозможно представить правовую материю административного права.

Данное направление получило развитие в том же 2001 г. в диссертационном исследовании О. В. Токарева, посвященном материальным и процессуальным аспектам современной теории административных актов, в которой административные акты рассматривались как элемент государственного управления, одна из правовых форм реализации исполнительной власти, посредством которых образуются государственные органы, определяются их задачи и функции, компетенция, распределяются материальные ресурсы, реализуются права граждан и исполняются обязанности должностными лицами<sup>73</sup>.

Дальнейшему развитию данного направления послужила диссертация С. В. Бартеневой на тему «Реализация правовых актов управления: проблемы институализации и совершенствования теории и практики» (2010 г.). Автор рассмотрела сложную и многообразную управленческую деятельность органов исполнительной власти по реализации актов как целостный динамичный институт и уста-

<sup>71</sup> Орлов А. В. Административное правосудие как способ обеспечения законности в исполнительном производстве : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. 212 с.

<sup>72</sup> Пешкова Т. В. Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. 247 с.

<sup>73</sup> См.: Токарев О. В. Административные акты : материальные и процессуальные проблемы современной теории : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. 225 с.

новила основные параметры процесса реализации с момента его начала до контроля, надзора и мониторинга за качеством действия правовых актов управления<sup>74</sup>.

В 2002 г. С. В. Курчевская свое диссертационное исследование посвятила вопросам формирования современной теории и основным проблемам административного договора. Весьма ограниченное количество публикаций и монографий, посвященных административному договору, возрастающая потребность в его изучении и использовании в практической деятельности административных органов, множество нерешенных и спорных с научной точки зрения вопросов определяли актуальность и новизну диссертационного исследования<sup>75</sup>. Автор дает понятие административного договора, выделяет его признаки, предмет, условия действительности и ничтожности, исследует процессуальные аспекты административного договора.

А. В. Новиков в диссертации на тему «Обращения граждан (административно-процедурные правовые аспекты)» (2006 г.) исследовал обращения граждан как институт административного права; рассмотрел содержание и значение административных процедур в структуре правового института обращений граждан; раскрыл содержание административных процедур как способа обеспечения законности при рассмотрении обращений граждан<sup>76</sup>.

Важнейшему институту публичного права, гарантирующему обеспечение конституционных прав и свобод граждан, – административной жалобе, посвящена диссертация В. А. Бударинной на тему «Административная жалоба: материальное и процессуальное правовое исследование» (2007 г.) Автор комплексно подходит к исследованию административной жалобы, осмысливает ее понятие, назначение, конституционную ценность; рассматривает ее как способ обеспечения субъективных прав и свобод граждан, средство обеспечения режима законности в публичном управлении; предлагает авторскую классификацию административных жалоб; исследует административно-процессуальные основы<sup>77</sup>.

В том же году состоялась защита диссертации А. А. Никольской на тему «Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования)»<sup>78</sup>. В исследовании административные процедуры были рассмотрены не как часть формирующейся отрасли административного процесса, а как институт общего административного права, облада-

<sup>74</sup> См.: *Бартенева С. В.* Реализация правовых актов управления : проблемы институализации и совершенствования теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2010. 256 с.

<sup>75</sup> См.: *Курчевская С. В.* Административный договор : формирование современной теории и основные проблемы : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. 230 с.

<sup>76</sup> См.: *Новиков А. В.* Обращения граждан : административно-процедурные правовые аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. 239 с.

<sup>77</sup> См.: *Бударина В. А.* Административная жалоба : материальное и процессуальное правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 224 с.

<sup>78</sup> См.: *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления : проблемы административно-правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 261 с.

ющий самостоятельностью и объединяющий процессуальные нормы, или *сегодня мы бы сказали, с учетом принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, процедурные нормы.*

Н. В. Киселева защитила диссертацию на тему «Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования: современное состояние и перспективы развития» (2008 г.). В диссертации проведено теоретическое исследование понятия «публичная услуга», предложена авторская классификация публичных услуг; изучены особенности предоставления и потребления публичных услуг<sup>79</sup>.

В 2011 г. О. А. Ступников защитил диссертацию на тему «Административная процедура размещения заказов: проблемы теории и практики», в которой обосновал авторский подход к понятию административной процедуры размещения заказов; исследовал принципы административных процедур; изучил стадии данной процедуры; предложил авторскую позицию по вопросам модернизации института контроля в федеральной контрактной системе<sup>80</sup>.

В 2009 г. К. В. Давыдов защитил диссертацию на тему «Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: теоретико-правовое исследование». Проблема административных регламентов в то время была малоисследованной для науки административного права. В административных регламентах органов исполнительной власти четко определялись административные процедуры, строгие требования к порядку их осуществления, сроков их совершения, конкретизации их исполнителей и т. д.<sup>81</sup> Административные процедуры как предмет исследования сопровождали и дальше Учителя и его ученика. К. В. Давыдов остался верен своему когда-то сделанному выбору направления исследования административно-правовой материи. В 2021 г. им была успешно защищена диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Административные процедуры: концепция правового регулирования». Данное событие заслуженно привлекло внимание профессионального сообщества не только специалистов в науке административного права. Экспертная комиссия ВАК признала диссертацию К. В. Давыдова одной из лучших научных работ в России по праву в 2021 г., а ВАК объявил благодарностью соискателю и научному консультанту профессору Старилкову за качественное научное исследование. В качестве концентрированного результата всей концепции административных процедур был предложен авторский проект феде-

<sup>79</sup> См.: Киселева Н. В. Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования : современное состояние и перспективы развития : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. 259 с.

<sup>80</sup> См.: Ступников О. А. Административная процедура размещения заказов : проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. 375 с.

<sup>81</sup> См.: Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. 239 с.

рального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации»<sup>82</sup>. «При разработке названного законопроекта К. В. Давыдовым были учтены все основные ошибки и противоречия предшествующих российских исследовательских и официальных законопроектов: выделены современные принципы административного права и административных процедур, сконструирована модель административной процедуры (при этом в качестве базовой предложена именно упрощенная процедура, с одновременным закреплением гарантий прав ее участников), наконец, установлены развернутые нормы об административных актах»<sup>83</sup>. Принятие данного закона, безусловно, стало бы большим и важным шагом в обеспечении открытости, прозрачности и законности правовых актов публичного управления! Пожелаем ученику и его Учителю добиться принятия федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации».

## **6. Административное принуждение, административная ответственность, административно-юрисдикционный процесс**

В 1993 г. профессор Ю. Н. Старилов публикует учебные пособия: «Административное право РФ: сборник нормативных актов»; «Административное принуждение. Административная ответственность. Производство по делам об административных правонарушениях: сборник нормативных актов и учебно-методические рекомендации»; «Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс» (в соавторстве с В. Г. Розенфельдом).

Идеи учителя получили свое развитие в 2001 г. в диссертационном исследовании О. С. Рогачевой на тему «Административно-процессуальный статус адвоката в производстве по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах», в которой были рассмотрены понятие правовой защиты в производстве по делам об административных правонарушениях, были проанализированы процессуальные права и обязанности адвоката в производстве по делам об административных правонарушениях; предложены пути оптимизации правового статуса адвоката в производстве по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах<sup>84</sup>. О. С. Рогачева под научным руководством профессора Ю. Н. Старилова продол-

<sup>82</sup> См.: Давыдов К. В. Административные процедуры : концепция правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. 655 с.

<sup>83</sup> Старилов Ю. Н. Докторская диссертация Давыдова Константина Владимировича – большой шаг в развитии теории административных процедур и конструктивная основа для позитивного развития административного законодательства // Журнал административного судопроизводства. 2021. № 4. С. 36.

<sup>84</sup> См.: Рогачева О. С. Особенности административно-процессуального статуса адвоката в производстве по делу о налоговом правонарушении : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. 220 с.

жила исследование вопросов административной ответственности, разрешение которых получило свое воплощение в докторской диссертации на тему «Эффективность норм административно-деликтного права». Работа была подготовлена на основе нового подхода к определению эффективности норм административно-деликтного права, в соответствии с которым эффективность норм административно-деликтного права рассматривается в целевом, социальном, экономическом и психологическом аспектах. Общим вопросом диссертационного исследования является определение отправных понятий: «эффективность норм административно-деликтного права», их цели, условия и показатели. Автором также были сформулированы направления совершенствования законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере административной ответственности, внесены предложения по изменению законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>85</sup>.

Ученики профессора Ю. Н. Старилова в своих исследованиях также затрагивали вопросы судебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Так, в 2002 г. Е. В. Ламонов в диссертации на тему «Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях» определяет деятельность судьи в производстве по делам об административных правонарушениях как «урегулированную нормами административно-деликтного права, обладающую особым должностным статусом и исключительной компетенцией по применению отдельных видов административных наказаний деятельность судьи по рассмотрению дел об административных правонарушениях, протекающую в определенном процессуальном порядке и в соответствии с нормативно закрепленными принципами, по принятию по ним решения, выявлению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения»<sup>86</sup>.

О. В. Косоногова защитила диссертацию на тему «Рассмотрение судьями арбитражных судов дел об административных правонарушениях: проблемы теории и нормативного регулирования» (2006 г.), в которой рассмотрение судьями арбитражных судов дел об административных правонарушениях определяется как «комплексный административно-правовой режим, представляющий собой нормативно установленный порядок осуществления судьями арбитражных судов административно-деликтной деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях, сформулированный в виде дозволений, запретов и детальных регламентов в правилах искового производства, производства по делам,

<sup>85</sup> См.: *Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2012. 580 с.*

<sup>86</sup> *Ламонов Е. В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. 260 с.*

вытекающим из административных и иных публичных правоотношений и производства по делам об административных правонарушениях<sup>87</sup>.

Значительное число диссертационных работ было посвящено вопросам административной ответственности за отдельные виды правонарушений.

В 2001 г. была защищена диссертация Г. Д. Денисовой на тему «Административные правонарушения в области строительства», которая была посвящена изучению, комплексному исследованию особенностей административной ответственности физических и юридических лиц в области строительства, ее теоретических и практических аспектов<sup>88</sup>.

О. В. Катаева в диссертации на тему «Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации» исследовала вопросы установления и применения административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства (2007 г.)<sup>89</sup>.

Е. С. Карпова в 2017 г. защитила диссертацию на тему «Административная ответственность за земельные правонарушения», в которой разработана новая научная идея систематизации норм об административной ответственности за правонарушения в области использования, управления и охраны земель, обогащающая научную концепцию административной деликтологии; доказана необоснованность выделения специальной земельно-правовой ответственности и выведения ее за рамки традиционных видов юридической ответственности; целесообразность исключения норм о земельно-правовой ответственности из земельного законодательства и закрепление принудительного изъятия земельного участка ввиду использования его с нарушением законодательства Российской Федерации в качестве меры административной ответственности; введен в научный оборот авторский термин «правонарушение в области использования, управления и охраны земель» вместо законодательно закрепленного термина «земельное правонарушение»<sup>90</sup>.

В 2009 г. А. В. Пешехонов защитил диссертацию на тему «Производство по делам об административных правонарушениях на потребительском рынке России», в диссертации дана классификация административных правонарушений на потребительском рынке, а также всесторонне исследован административно-процессуальный статус участников данных правоотношений, которые складываются

<sup>87</sup> См.: *Косоногова О. В.* Рассмотрение судьями арбитражных судов дел об административных правонарушениях : проблемы теории и нормативного регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2006. 282 с.

<sup>88</sup> См.: *Денисова Г. Д.* Административная ответственность за правонарушения в области строительства : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. 237 с.

<sup>89</sup> См.: *Катаева О. В.* Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 236 с.

<sup>90</sup> См.: *Карпова Е. С.* Административная ответственность за земельные правонарушения : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. 241 с.

в современных условиях проведения административной реформы и совершенствования административно-деликтного права<sup>91</sup>.

М. В. Глухова в диссертационном исследовании изучила вопросы административной ответственности юридических лиц за правонарушения в области предпринимательской деятельности (2014 г.), проанализировала составы административных правонарушений в предпринимательской сфере, предположила необходимость определенной степени унификации административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации в сфере административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности, схожие по своему юридическому составу в части объективной стороны правонарушения<sup>92</sup>.

Не остались без научной оценки учеников профессора Ю. Н. Старилова вопросы теории и практики применения административных наказаний.

Н. В. Полякова в 2008 г. защитила диссертацию на тему «Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: содержание, проблемы и основные направления совершенствования», в которой дается определение административного выдворения, обосновывается тождественность терминов «административное выдворение» и «депортация»; вносятся предложения по совершенствованию деятельности органов государственной власти<sup>93</sup>.

В том же году С. Е. Горобцова посвящает диссертационное исследование административному приостановлению деятельности как виду административного наказания. Проведенное комплексное исследование административного приостановления деятельности включает выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства об административной ответственности. На основе проведенного анализа судебной практики предпринята попытка определения эффективности применения административного приостановления деятельности как вида административного наказания<sup>94</sup>.

Правовому статусу прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях посвящено диссертационное исследование Д. В. Гриценко (2014 г.), научная новизна которого состоит в формировании единой концепции участия прокурора в производстве по делам об административных правонаруше-

<sup>91</sup> См.: *Пешехонов А. В.* Производство по делам об административных правонарушениях на потребительском рынке России : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2009. 238 с.

<sup>92</sup> См.: *Глухова М. В.* Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в области предпринимательской деятельности : проблемы правоприменения и направления совершенствования законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. 303 с.

<sup>93</sup> См.: *Полякова Н. В.* Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства : содержание, проблемы и основные направления совершенствования правоприменительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. 257 с.

<sup>94</sup> См.: *Горобцова С. Е.* Административное приостановление деятельности как вид административного наказания : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008. 251 с.



ниях в Российской Федерации и проявляется в постановке проблемы системного анализа надзорных и иных полномочий прокурора, реализуемых на различных стадиях производства по делам об административных правонарушениях, и выработке дифференцированного подхода к определению их правовой природы<sup>95</sup>.

И. А. Шипилова в диссертационном исследовании на тему «Инженерно-техническая экспертиза как средство доказывания по делам об административных правонарушениях» (2011 г.), проводит анализ существующих подходов и классификаций судебных экспертиз в целом и инженерно-технической экспертизы в частности с точки зрения ее применения в производстве по делам об административных правонарушениях, формирует и обосновывает критерии ее обособления, основания назначения и родовой состав; рассматривает особенности процесса доказывания с использованием результатов инженерно-технической экспертизы; выявляет и исследует основные проблемы и противоречия процесса доказывания по делам об административных правонарушениях; предлагает меры по совершенствованию действующего административно-деликтного законодательства<sup>96</sup>.

Отдельно мерам административного принуждения посвящено диссертационное исследование А. В. Леженина на тему «Административно-предупредительные меры правового принуждения» (2004 г.). Научная новизна исследования обусловлена комплексным теоретическим исследованием административно-предупредительных мер, предполагающим: 1) охват всех отраслей государственного управления, в которых, согласно доктрине и федеральному законодательству, предусматривается применение административно-предупредительных мер; 2) рассмотрение не только правовой природы административно-предупредительных мер и их типологии (т. е. материально-правовое исследование), но и процессуальное исследование применения принудительно-превентивных мер; 3) широкое привлечение базовых концепций общей теории права, а также ряда положений доктрин иных юридических наук; 4) историко-правовой обзор развития теории административного права и законодательства об административно-предупредительных мерах; 5) введение в научный оборот нового понятия «административная превенция»<sup>97</sup>.

Глубина подходов к постановке научных проблем видна в деятельности профессора Ю. Н. Старилова и заключается в том, что помимо отдельных вопросов применения административной ответственности, ставятся глобальные и фундаментальные вопросы законности в применении административной ответственности. Идеи учителя получили свое воплощение в диссертационном исследова-

<sup>95</sup> См.: Гриценко Д. В. Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014. 227 с.

<sup>96</sup> См.: Шипилова И. А. Инженерно-техническая экспертиза как средство доказывания по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. 225 с.

<sup>97</sup> См.: Леженин А. В. Административно-предупредительные меры правового принуждения : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004. 278 с.

нии В. И. Краснова на тему «Принцип законности в применении административной ответственности» (2003 г.). В диссертации на высоком теоретическом уровне был всесторонне и комплексно исследован принцип законности в применении административной ответственности; были рассмотрены различные аспекты действия данного принципа, выявлены правовые формы, правовые средства и способы его обеспечения, что способствовало расширению существующего понимания обеспечения принципа законности, специфическому и детальному подходу к нему. Новым являлся также анализ административных процедур в обеспечении принципа законности в применении административной ответственности<sup>98</sup>.

Способствует обеспечению принципа законности в применении административной ответственности деятельность по ее установлению. Например, в диссертации С. Н. Клепикова рассматривается законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности (2003 г.). Научная новизна диссертационного исследования выразилась также в углубленном изучении особенностей развития законодательства субъектов Федерации об административной ответственности. В работе определены основные направления развития законодательства субъектов Федерации об административных правонарушениях и сделаны практические выводы по совершенствованию процесса создания регионального законодательства об административных правонарушениях<sup>99</sup>.

Думается, что проведенный анализ научной школы профессора Ю. Н. Старилова не только позволяет ее определять как ведущую российскую научную школу, но и доказывает фундаментальный характер исследований, осуществляемых профессором и его последователями.

Однако Ю. Н. Старилов является основателем не только научной школы, которая по праву должна относиться к ведущим, известным, признанным. Талантливый педагог, харизматичный человек смог «заразить» своих учеников исследовательской страстью, а также страстью педагогической.

В своей работе «Сущность и критерии сформированности научно-педагогической школы» С. Г. Чухин<sup>100</sup> выводит весьма удачное определение, которое мы в полной мере разделяем: «Научно-педагогическая школа понимается как вузовское объединение исследователей, которое выполняет такие функции, как продуцирование и распространение нового знания, и обладает потенциалом в самовоспроизводстве. Признаки научно-педагогической школы заключаются в разработке новых оригинальных направлений науки; в общности основных на-

<sup>98</sup> См.: Краснов В. И. Принцип законности в применении административной ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. 259 с.

<sup>99</sup> См.: Клепиков С. Н. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003. 237 с.

<sup>100</sup> См.: Чухин С. Г. Сущность и критерии сформированности научно-педагогической школы // Вестник Омского государственного педагогического университета. Гуманитарные исследования. 2018. №. 4 (21). С. 153–156.

учно-исследовательских задач, которые решаются научной школой; в общности ведущего принципа и методического приема по решению поставленной научно-исследовательской задачи; в обучении молодых поколений ученых основам мастерства научного творчества»<sup>101</sup>.

Примечательно, что научная школа и научно-педагогическая школа – явления близкие, но не тождественные. В рамках научной школы исследования проводятся в расчете на особую целевую аудиторию – подготовленных специалистов (теоретиков и практиков), уже постигших азы исследуемых явлений. И далеко не каждый ученый-исследователь может выступать или быть эффективным педагогом.

В то же время педагогика в вузе – особая. Необходимо не только «преподать» основы, но и научить обучающихся вуза понимать и уважать науку, опираться на ее достижения, понимать логику развития и взаимосвязанности теории и практики и т. п. Именно поэтому правомерно говорить не просто о педагогической, но о научно-педагогической школе.

Являясь сам преподавателем вот уже почти 35 лет, Юрий Николаевич воспитал целую плеяду своих последователей, одновременно осуществляющих исследовательско-познавательную и преподавательскую деятельность. Многие ученики профессора связали свою жизнь с педагогической работой в вузах России, развивая лучшие традиции преподавания, сформированные своим Учителем. География распространения научно-педагогической школы профессора Ю. Н. Старилова поистине впечатляет:

Давыдов Константин Владимирович, доктор юридических наук, доцент, декан юридического факультета, заведующий кафедрой конституционного и административного права Сибирского университета потребительской кооперации (г. **Новосибирск**);

Лупарев Евгений Борисович, доктор юридических наук, профессор, академик ЕААН, заведующий кафедрой конституционного и административного права Кубанского государственного университета (г. **Краснодар**);

Мартынов Алексей Владимирович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Университета им. Н. И. Лобачевского (г. **Нижний Новгород**);

Щукина Татьяна Владимировна, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук (г. **Москва**);

Катаева Ольга Владимировна, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры управления и административной деятельности органов внутренних дел Белгородского юридического института МВД России им. И. Д. Путилина (г. **Белгород**);

Опрытов Виталий Иванович, кандидат юридических наук, доцент кафедры муниципального и экологического права Орловского государственного университета им. И. С. Тургенева (г. **Орёл**);

<sup>101</sup> Чухин С. Г. Там же.

Фролов Игорь Валентинович, кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова (г. **Москва**);

Ярмонова Елена Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой правовых дисциплин в филиале ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» (г. **Армавир**).

Ученики Юрия Николаевича осуществляют научно-педагогическую деятельность также в университетах, находящихся в родном для него городе **Воронеж**:

Антропова Марина Александровна, кандидат юридических наук, майор внутренней службы, преподаватель кафедры гражданского и трудового права Воронежского института ФСИН;

Киселёва Надежда Васильевна, кандидат юридических наук, преподаватель Воронежского колледжа «Номос»;

Иншакова Екатерина Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Российского государственного университета правосудия, Центральный филиал;

Корневская Светлана Николаевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Российского государственного университета правосудия, Центральный филиал;

Клепиков Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Российского государственного университета правосудия, Центральный филиал;

Леженин Алексей Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права гуманитарно-правового факультета Воронежского государственного аграрного университета;

Павленко Константин Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Российского государственного университета правосудия, Центральный филиал;

Полякова Наталья Викторовна, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права Воронежского института МВД России;

Титова Екатерина Алексеевна, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного права Воронежского института МВД России;

Шпилова Ирина Алексеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры технологии, организации строительства, экспертизы и управления недвижимости строительного факультета Воронежского государственного технического университета.

Однако и Воронежский государственный университет, с которым неразрывно связана жизнь Юрия Николаевича, его alma mater пополняется учениками профессора, избравшими, как и их Учитель, научно-педагогическую деятельность. Так, сегодня на юридическом факультете работают:

Махина Светлана Николаевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права;

Бялкина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права;

Рогачева Ольга Сергеевна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и административного процессуального права, заместитель декана по научной работе и аспирантуре;

Матвеев Сергей Прокофьевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и административного процессуального права;

Носова Юлия Борисовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и административного процессуального права, доцент кафедры трудового права, заместитель декана по очно-заочной и заочной формам обучения;

Сенных Людмила Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права, заместитель декана по довузовской подготовке;

Черняк Борис Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, заместитель декана по воспитательной и социальной работе;

Бабаев Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности;

Бабаева Ольга Николаевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права;

Бударина Виктория Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры экологической геологии геологического факультета;

Зуева Надежда Леонидовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права;

Иншакова Екатерина Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и административного процессуального права;

Колобова Татьяна Владимировна, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного и административного процессуального права;

Корчагина Екатерина Сергеевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права;

Леженин Алексей Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и евразийского права;

Скоморохина Елена Владимировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права;

Уткин Дмитрий Викторович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности.

В завершение анализа и характеристики ведущей научной и научно-педагогической школ профессора Юрия Николаевича Старилова можем с уверенностью констатировать глубокий вклад лидера и исследователей школы в развитие юридической, административно-правовой науки и российской научно-педагогической деятельности.

**Диссертации учеников профессора Ю. Н. Старилова  
на соискание ученой степени доктора юридических наук  
(в хронологическом порядке)**

1. *Лупарев Е. Б.* Административно-правовые споры : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... доктора юридических наук / Лупарев Евгений Борисович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2003. 467 с.

2. *Махина С. Н.* Административная децентрализация в Российской Федерации : концепция и правовое содержание : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... доктора юридических наук / Махина Светлана Николаевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2006. 534 с.

3. *Бялкина Т. М.* Компетенция местного самоуправления : проблемы теории и правового регулирования : специальность 12.00.02 «Конституционное право; государственное право; административное право; муниципальное право» : диссертация ... доктора юридических наук / Бялкина Татьяна Михайловна ; Саратовская государственная академия права. Саратов, 2007. 591 с.

4. *Мартынов А. В.* Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... доктора юридических наук / Мартынов Алексей Владимирович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 662 с.

5. *Матвеев С. П.* Социальная защита государственных служащих : теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы административно-правового регулирования : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... доктора юридических наук / Матвеев Сергей Прокофьевич ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 618 с.

6. *Щукина Т. В.* Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации : концептуальные подходы и административно-правовое регулирование : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... доктора юридических наук / Щукина Татьяна Владимировна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 610 с.

7. *Рогачева О. С.* Эффективность норм административно-деликтного права : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... доктора юридических наук / Рогачева Ольга Сергеевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2012. 580 с.

8. *Давыдов К. В.* Административные процедуры : концепция правового регулирования : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... доктора юридических наук / Давыдов Константин Владимирович ; Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского. Нижний Новгород, 2020. 655 с.

**Диссертации учеников профессора Ю. Н. Старилова  
на соискание ученой степени кандидата юридических наук  
(в предметно-хронологическом порядке)**

***Государственная служба и служебное право***

1. *Щукина Т. В.* Формирование законодательства о государственной службе в субъектах Российской Федерации : на примере Центрально-Черноземного региона : специальность 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Щукина Татьяна Владимировна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2000. 220 с.

2. *Истомина Ю. В.* Бездействие государственных служащих : административно-правовое содержание и способы преодоления противоправности : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Истомина Юлия Владимировна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2007. 209 с.

3. *Носова Ю. Б.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Носова Юлия Борисовна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2008. 297 с.

4. *Павленко К. А.* Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Павленко Константин Анатольевич ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 295 с.

5. *Мальшева Г. А.* Государственные гарантии гражданских служащих : современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Мальшева Галина Александровна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2012. 226 с.

6. *Булгаков С. Н.* Аттестация государственных гражданских служащих Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Булгаков Сергей Николаевич ; Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА). М., 2013. 230 с.

7. *Титова Е. А.* Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации : проблемы теории и эффективность : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Титова Екатерина Алексеевна ; Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского. Воронеж, 2021. 246 с.

***Административно-правовое регулирование публичного управления***

8. *Бунеева Ю. А.* Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина : специальность 12.00.02 «Конституционное право; государственное управ-

ление; административное право; муниципальное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Бунеева Юлия Александровна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2000. 231 с.

9. *Слепченко Ю. Н.* Запреты в административном праве : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Слепченко Юрий Николаевич ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2002. 233 с.

10. *Сенных Л. Н.* Управление в области социальной защиты населения : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Сенных Людмила Николаевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2002. 226 с.

11. *Скоморохина Е. В.* Административно-правовое обеспечение защиты окружающей среды : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Скоморохина Елена Владимировна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2002. 183 с.

12. *Бабаев С. Н.* Прокурорский надзор как способ обеспечения законности правовых актов управления : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Бабаев Сергей Николаевич ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2003. 288 с.

13. *Черняк Б. А.* Законность в организации и деятельности органов государственного управления : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Черняк Борис Анатольевич ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2003. 280 с.

14. *Корневская С. Н.* Административно-правовое регулирование муниципального управления в социальной сфере : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Корневская Светлана Николаевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2004. 339 с.

15. *Соляная И. В.* Антидемпинговое регулирование в Российской Федерации : административно-правовые основы теории и практики : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Соляная Ирина Владимировна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2004. 220 с.

16. *Шпитко О. Ю.* Административно-правовое регулирование в структуре российского банковского права : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Шпитко Оксана Юрьевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2004. 245 с.

17. *Мокшина В. А.* Организационно-правовые проблемы управления государственным имуществом в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрально-Черноземного региона) : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Мокшина Виктория Александровна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2005. 210 с.

18. *Опрятков В. И.* Принципы построения системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации (на примере областей Центрального федерального округа) : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информаци-



онное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Опрятов Виталий Иванович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2006. 242 с.

19. *Антропова М. А.* Принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Антропова Марина Александровна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2008. 276 с.

20. *Красных Г. И.* Охрана труда в Российской Федерации : система административно-правового регулирования и проблемы обеспечения : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Красных Галина Ивановна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2008. 227 с.

21. *Шутилин В. Ю.* Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации : административно-правовые вопросы организации и деятельности : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Шутилин Вячеслав Юрьевич ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2008. 195 с.

22. *Баранова А. Н.* Административно-правовая деятельность налоговых органов по принудительной ликвидации коммерческих организаций : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Баранова Анна Николаевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2010. 236 с.

23. *Свинцова К. С.* Административно-правовой режим особых экономических зон : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Свинцова Кира Сергеевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2010. 250 с.

24. *Фролов И. В.* Административно-правовой механизм государственного управления в сфере финансового оздоровления, несостоятельности (банкротства) : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Фролов Игорь Валентинович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2010. 236 с.

25. *Дракин А. А.* Федеральная служба по финансовому мониторингу : административно-правовой статус и совершенствование деятельности : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Дракин Александр Альбертович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 335 с.

26. *Зуева Н. Л.* Административно-правовое регулирование отношений в области социального обслуживания населения в Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Зуева Надежда Леонидовна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 242 с.

27. *Ярмонова Е. Н.* Административно-правовое обеспечение защиты информации ограниченного доступа в судах общей юрисдикции : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Ярмонова Елена Николаевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 220 с.

28. *Калинин Г. И.* Государственное управление в сфере ветеринарии : содержание административно-правового регулирования и направления разрешения основных проблем : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Калинин Георгий Иванович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2013. 312 с.

29. *Ступников А. А.* Административно-правовое регулирование таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Ступников Александр Александрович ; Московская государственная юридическая академия им. О. Е. Кутафина (МГЮА). М., 2013. 247 с.

30. *Иншакова Е. Г.* «Электронное правительство» в публичном управлении : административно-правовые проблемы организации и функционирования : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Иншакова Екатерина Геннадьевна ; Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА). Воронеж, 2015. 212 с.

#### ***Контрольно-надзорная деятельность органов публичного управления***

31. *Муромцев Б. В.* Архитектурно-строительный надзор в Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Муромцев Борис Владимирович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2006. 228 с.

32. *Фролов Б. М.* Государственный контроль и надзор в сфере образования в Российской Федерации : федеральный и региональный аспекты : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Фролов Борис Максимович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2017. 274 с.

33. *Колобова Т. В.* Административно-правовой статус уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Колобова Татьяна Владимировна ; Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского. Воронеж, 2021. 262 с.

#### ***Административная юстиция, административный процесс, административное судопроизводство***

34. *Махина С. Н.* Управленческий и административный процессы : проблемы теории и перспективы правового регулирования : специальность 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Махина Светлана Николаевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 1998. 223 с.

35. *Уткин Д. В.* Административное судопроизводство в современном правовом государстве : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Уткин Дмитрий Викторович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2004. 217 с.

36. *Бабаева О. Н.* Административное судопроизводство как форма деятельности мировых судей : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Бабаева Ольга Николаевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2007. 250 с.

37. *Святохина Ю. В.* Административно-процессуальное право : формирование и содержание административно-юстиционной модели : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Святохина Юлия Васильевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2007. 225 с.

38. *Заряева Н. П.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Заряева Наталья Павловна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 271 с.

39. *Орлов А. В.* Административное правосудие как способ обеспечения законности в исполнительном производстве : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Орлов Александр Владимирович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 212 с.

40. *Пешкова Т. В.* Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Пешкова Татьяна Викторовна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2014. 247 с.

***Административные акты, в том числе административные договоры,  
и административные процедуры***

41. *Токарев О. В.* Административные акты : материальные и процессуальные проблемы современной теории : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Токарев Олег Викторович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2001. 225 с.

42. *Курчевская С. В.* Административный договор : формирование современной теории и основные проблемы : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Курчевская Светлана Викторовна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2002. 230 с.

43. *Новиков А. В.* Обращения граждан : административно-процедурные правовые аспекты : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Новиков Анатолий Викторович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2006. 239 с.

44. *Бударина В. А.* Административная жалоба : материальное и процессуальное правовое исследование : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Бударина Виктория Александровна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2007. 224 с.

45. *Никольская А. А.* Административные процедуры в системе публичного управления : проблемы административно-правового регулирования : специальность 12.00.14

«Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Никольская Александра Александровна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2007. 261 с.

46. *Киселёва Н. В.* Административно-правовое регулирование публичных услуг в сфере природопользования : современное состояние и перспективы развития : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Киселёва Надежда Васильевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2008. 259 с.

47. *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Давыдов Константин Владимирович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2009. 239 с.

48. *Бартенева С. В.* Реализация правовых актов управления : проблемы институализации и совершенствования теории и практики : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Бартенева Светлана Владимировна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2010. 256 с.

49. *Ступников О. А.* Административная процедура размещения заказов : проблемы теории и практики : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Ступников Олег Анатольевич ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 375 с.

***Административное принуждение, административная ответственность,  
административно-юрисдикционный процесс***

50. *Рогачева О. С.* Особенности административно-процессуального статуса адвоката в производстве по делу о налоговом правонарушении : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Рогачева Ольга Сергеевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2001. 220 с.

51. *Денисова Г. Д.* Административная ответственность за правонарушения в области строительства : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Денисова Галина Дмитриевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2001. 237 с.

52. *Ламонов Е. В.* Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Ламонов Евгений Владимирович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2002. 260 с.

53. *Клепиков С. Н.* Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Клепиков Сергей Николаевич ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2003. 237 с.

54. *Краснов В. И.* Принцип законности в применении административной ответственности : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Краснов Владимир Иванович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2003. 259 с.

55. *Леженин А. В.* Административно-предупредительные меры правового принуждения : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Леженин Алексей Валерьевич ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2004. 278 с.

56. *Косоногова О. В.* Рассмотрение судьями арбитражных судов дел об административных правонарушениях : проблемы теории и нормативного регулирования : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Косоногова Ольга Викторовна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2006. 282 с.

57. *Катаева О. В.* Административная ответственность за нарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Катаева Ольга Владимировна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2007. 236 с.

58. *Полякова Н. В.* Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства : содержание, проблемы и основные направления совершенствования правоприменительной деятельности : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Полякова Наталья Викторовна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2008. 257 с.

59. *Горобцова С. Е.* Административное приостановление деятельности как вид административного наказания : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Горобцова Светлана Евгеньевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2008. 251 с.

60. *Пешехонов А. В.* Производство по делам об административных правонарушениях на потребительском рынке России : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Пешехонов Александр Владимирович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2009. 238 с.

61. *Шипилова И. А.* Инженерно-техническая экспертиза как средство доказывания по делам об административных правонарушениях : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Шипилова Ирина Алексеевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 225 с.

62. *Бочарникова Н. А.* Административная ошибка : правовое содержание, значение и основные направления преодоления : специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» : диссертация ... кандидата юридических наук / Бочарникова Наталья Анатольевна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2012. 288 с.

63. *Глухова М. В.* Административная ответственность юридических лиц за правонарушения в области предпринимательской деятельности : проблемы правоприменения и

направления совершенствования законодательства : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Глухова Маргарита Владимировна ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2014. 303 с.

64. *Гриценко Д. В.* Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Гриценко Денис Викторович ; Воронежский государственный университет. Воронеж, 2014. 227 с.

65. *Карпова Е. С.* Административная ответственность за земельные правонарушения : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : диссертация ... кандидата юридических наук / Карпова Екатерина Сергеевна ; Белгородский государственный национальный исследовательский университет. Воронеж, 2017. 241 с.

**Для цитирования:** *Махина С. Н.* Ведущая научная и научно-педагогическая школы профессора Юрия Николаевича Старилова / С. Н. Махина, О. С. Рогачева // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 47–102. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-47-102>

**Recommended citation:** *Makhina S. N.* Leading scientific and scientific-pedagogical school of professor Yuri Nikolaevich Starilov / S. N. Makhina, O. S. Rogacheva // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 47–102. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-47-102>

*Воронежский государственный университет*

**Махина С. Н.**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: [svetlana\\_mahina@mail.ru](mailto:svetlana_mahina@mail.ru)

**Рогачева О. С.**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: [olga\\_rogacheva@mail.ru](mailto:olga_rogacheva@mail.ru)

*Voronezh State University*

**Makhina S. N.**, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law, Professor of the Department of Administrative and Administrative Procedural Law

E-mail: [svetlana\\_mahina@mail.ru](mailto:svetlana_mahina@mail.ru)

**Rogacheva O. S.**, Doctor of Law, Associate Professor, Professor, Department of Administrative and Administrative Procedural Law

E-mail: [olga\\_rogacheva@mail.ru](mailto:olga_rogacheva@mail.ru)

**СЛОВО ЮБИЛЯРА**

**АВТОБИОГРАФИЧЕСКИЙ ОЧЕРК  
И НАУЧНЫЙ ВЗГЛЯД  
НА АКТУАЛЬНУЮ ПРОБЛЕМУ**

**THE WORD OF THE JUBILEE**

**AUTOBIOGRAPHICAL ESSAY  
AND SCIENTIFIC VIEW  
OF THE CURRENT PROBLEM**





## АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА 2023 ГОДА: ВОСТРЕБОВАННОСТЬ, ИДЕАЛЫ, ПОТЕНЦИАЛ

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

**Аннотация:** рассматриваются отдельные аспекты воздействия административной правовой политики на формирование и изменение российского административного (материального и процессуального) права. В центр авторского повествования выводится консервативный подход к развитию сферы административных и иных публичных правоотношений, основанный на традиционных принципах как верховенства права, так и правового государства и учитывающий национальные исторические, социальные, правовые, государственные стандарты и представления о предназначении государственной власти, публичной администрации, государственной службы, надлежащего публичного управления, эффективной судебной защиты. Целью правовой политики определяются созидание и обеспечение прогрессивного развития административного законодательства, обуславливающего конструирование и внедрение в юридическую практику нормативных правовых механизмов и процедур, гарантирующих надлежащие правовые параметры публичного управления и эффективную судебную защиту в области публичного правопорядка. Подвергаются критическому осмыслению используемые на практике некоторые юридические термины и институты, не способные в полной мере установить гармоничное и полноценное осуществление механизма правоотношений вне учета контекста национального правового регулирования. Административное право как наука в глобальном плане исследует стратегические подходы и оперативные порядки изменения общего административного законодательства, которые основываются на обновленных приоритетах развития исполнительной власти, административной системы, взаимодействия органов публичной власти с гражданами и организациями, внедрения полезных технологий цифровизации и искусственного интеллекта в режим реализации правоотношений в публичной сфере.

**Ключевые слова:** верховенство права, правовое государство, публичная власть, консерватизм, либерализм, правовая политика, административно-правовая политика, правовая рецепция, публичное управление, сфера административных и иных публичных правоотношений, административные акты, административные процедуры, административное судопроизводство, судебная защита, административная ответственность, прогрессивное развитие, цифровизация.

## ADMINISTRATIVE LEGAL POLICY 2023: DEMAND, IDEALS, POTENTIAL

**Yu. N. Starilov**

*Voronezh State University*

**Abstract:** *some aspects of the impact of administrative legal policy on the formation and change of Russian administrative (substantive and procedural) law are considered. The author's narrative focuses on a conservative approach to the development of the sphere of administrative and other public legal relations, based on the traditional principles of both the rule of law and the rule of law, and taking into account national historical, social, legal, state standards and ideas about the purpose of state power, public administration, civil service, good public administration, effective judicial protection. The purpose of the legal policy is to create and ensure the progressive development of administrative legislation, which determines the design and implementation in legal practice of regulatory legal mechanisms and procedures that guarantee the proper legal parameters of public administration and effective judicial protection in the field of public order. Some legal terms and institutions used in practice that are not able to fully establish the harmonious and full implementation of the mechanism of legal relations outside the context of national legal regulation are subjected to critical reflection. Administrative law as a science globally explores strategic approaches and operational procedures for changing general administrative legislation, which are based on updated priorities for the development of the executive branch, the administrative system, the interaction of public authorities with citizens and organizations, the introduction of useful digitalization technologies and artificial intelligence in the mode of implementing legal relations in the public sphere.*

**Key words:** *rule of law, constitutional state, public authority, conservatism, liberalism, legal policy, administrative and legal policy, legal reception, public administration, sphere of administrative and other public legal relations, administrative acts, administrative procedures, administrative proceedings, judicial protection, administrative responsibility, digitalization.*

Иногда он был даже чересчур либерален и, быть может, устроил бы меня резкостью некоторых своих положений, если бы они были высказаны не в то простое время, когда о «неблагонадежных элементах» не было и помина, а в «настоящее время, когда...».

*М. Е. Салтыков-Щедрин. Благонамеренные речи*

2023 год стал временем обновления теоретических представлений о значении либеральных идей и ценностей, положенных в основу правового развития в России, пересмотра уже состоявшихся политико-правовых решений в сфере организации и функционирования публичной власти, взаимодействия государства и гражданского общества, учета в законотворческой деятельности зарубеж-

ных правовых стандартов, *переоценивания* роли концепции верховенства права в юридической жизни страны, заметного *переноса* акцентов в осуществлении правовой рецепции. Это (обновление, пересмотр, переоценивание) случилось не сразу, ибо и в предыдущие годы исследователи обосновывали мнения о скорейшей смене юридических парадигм и корректировке правовой политики. То есть и в прежние годы ученые и практики, политики и государственные деятели обосновывали и распространяли иные точки зрения, новые подходы к исследованию и оценке, казалось бы, уже проверенных временем правовых институтов, прочно занявших место в юридической деятельности и соответствующих сферах правоотношений. Новизна появившихся суждений и предложений заключается в отстаивании более консервативных начал в организации правовой действительности. Впрочем, особой новизной такие подходы тоже не отличаются, ибо желание авторов подчеркнуть традиционные ценности и принципы организации государства, общества, надлежащего обеспечения правовых статусов субъектов права, а также высказать порой весьма критические суждения о внедряемых в практику правоприменения нормативных инновациях существовало всегда. Просто в иные времена они имели заметное распространение и поддержку; в другие же – напротив, цели и задачи изменения правовой политики были не ясны и заметно размыты.

Настоящая статья основывается на материале доклада, который был сделан автором на состоявшейся 24 марта 2023 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России научно-практической конференции на тему «Консерватизм правовой политики как гарантия прогресса в сфере административных и иных публичных правоотношений». Позднее доклад был развит в двух уже опубликованных в текущем году научных статьях с таким же наименованием<sup>1</sup>. Каждая публикация дополнялась новыми оттенками и очередными суждениями автора по указанной теме. Настоящий вариант исследования включает в себя дополнительные соображения относительно общих вопросов административно-правовой политики, более объемные подходы к порядку ее осуществления и расширенные научно-теоретические оценки состоявшихся решений и обсуждаемых предложений. Уверен, что и этот вариант работы со временем увеличится как по объему, так и по кругу затрагиваемых спорных вопросов современной российской правовой политики.

Правовой политике<sup>2</sup> в последние десятилетия посвящается множество научных трудов, причем написанных как в общем доктринально-теоретическом

<sup>1</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Консерватизм правовой политики как гарантия прогресса в сфере административных и иных публичных правоотношений // Административное право и процесс. 2023. № 6. С. 15–33 ; *Его же.* Консерватизм правовой политики как гарантия прогресса в сфере административных и иных публичных правоотношений // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2023. № 1 (52). С. 7–32.

<sup>2</sup> См., например: *Серков П. П.* Правоотношение (теория и практика современной правовой политики) : монография : в 2 ч. М., 2023. С. 305–870.

плане, так и в обособленном отраслевом правовом регулировании. По мнению исследователей, сам термин «правовая политика» привлек внимание российских ученых в 90-е гг. прошлого столетия; именно с этого момента правовая политика рассматривается как научная теория; обозначаются общие методологические позиции ее оценки, появляется и усиливается как исторический, так и конкретно-видовой подход в изучении данного феномена<sup>3</sup>. Как известно, правотворчество и правоприменение во многом зависят от эффективной правовой политики, направленной на формирование общих подходов к правовому развитию государства и общества. Известный ученый и результативный исследователь правовой политики профессор А. В. Малько называет правовую политику категорией XXI в., а в своих многочисленных работах полноценно рассматривает цели и средства правовой политики, формы ее реализации и принципы, виды правовой политики и главные направления их оптимизации<sup>4</sup>.

Правовая политика всегда рассматривается в качестве важнейшего элемента государственной политики. Следовательно, в зависимости от новых жизненных обстоятельств, новых поворотов в установлении национальных приоритетов, социально назревших планирований, универсальной модернизации общества и государства выстраиваются и более актуальные планы совершенствования многообразных областей правопорядка как в частном, так и в публичном праве.

В самом начале статьи, в названии которой упор делается на *консерватизме* разрабатываемой правовой политики в сфере административных и иных публичных правоотношений, нужно отметить, что автор не идеализирует *консерватизм* и не прибегает к тотальной критике *либеральных* подходов в создании правовых институтов, разворачивании системы правового регулирования вновь складывающихся отношений, порядков, процедур. Этим двум понятиям и, соответственно, двум видам правовой политики необходимо взаимодействовать; они рассматриваются в сравнении, у каждого из них имеются слабые и сильные стороны, преимущества и недостатки; допустимы как временное усиление соответствующей методологии в выстраивании административной системы, так и модернизация законодательства, замена устаревших стандартов управленческого и правового воздействия. Главное – проводить уравновешенную (сбалансированную) работу по достижению целей и решению задач совершенствования механизма правового регулирования. При этом практически всегда встает вопрос об изучении зарубежного опыта юридической регламентации соответствующих управленческих отношений, учете действующих в других странах законодательных актов, выделении в качестве приоритетных принципиальных положений, способных улучшить юридическую практику, а также проработке вопроса о возможном их

<sup>3</sup> См.: Правовая политика как научная теория в историко-правовых исследованиях / под ред. О. Ю. Рыбакова. М., 2011.

<sup>4</sup> См.: Малько А. В. Теория правовой политики : монография. М., 2012.

использовании в процессе проведения отечественных правовых, судебных и административных реформ.

Правовая политика всегда положена в основу модернизации государства и всей системы государственно-правового строительства<sup>5</sup>; иными словами, модернизацию законодательства, государства, правовой системы трудно представить вне контекста реализации соответствующей идеи, которая содержит потенциал модернизационной правовой политики. В современной литературе ученые сформировали точку зрения, что категория «правовая политика» представляет собой «единую, последовательную, системную, логически выстроенную деятельность, нацеленную на введение новаторских технологий и конструкций в юридическую сферу, на внесение в правовую жизнь большей стратегической определенности и тактической гибкости»<sup>6</sup>. В числе приоритетов российской правовой политики вот уже на протяжении двух десятилетий находятся многие институты административного права, административное и административно-процессуальное законодательство. А. В. Малько в 2012 г. указывал на следующие приоритетные направления правовой политики: «1) установление системы правовых ограничений для публичной власти; 2) формирование институтов права гражданского общества; 3) создание эффективной судебной системы; 4) укрепление дисциплины, законности и правопорядка»<sup>7</sup>. Вслед за такими утверждениями, 12 лет назад, автор настоящей статьи также отмечал, что полезными для сферы правовой регламентации административно-правовыми институтами должны стать административно-правовые акты, административное судопроизводство, административные процедуры, ибо именно данные институты можно отнести к важнейшим современным и по-настоящему эффективным правовым ограничениям для публичной власти (особенно для исполнительной, или административной); действие этих правовых институтов и юридическая реализация направлены на формирование эффективной и признаваемой обществом и населением административной и судебной системы, на усиление юридических режимов законности, дисциплины и правопорядка; гражданское общество через данные институты получает дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций и юридических лиц<sup>8</sup>.

Правовая политика может способствовать *прогрессивному* развитию административного законодательства в случае, если она имеет цели и задачи, обуславливающие конструирование и внедрение в юридическую практику нормативных правовых механизмов и процедур, гарантирующих надлежащие стандарты публичного управления и эффективную судебную защиту в сфере публичного пра-

<sup>5</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Модернизация государства и административного права : поиск концепции // *Юридические записки.* 2012. № 2 (25). С. 227.

<sup>6</sup> *Малько А. В.* Указ. соч. С. 81.

<sup>7</sup> Там же. С. 104.

<sup>8</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Модернизация государства и административного права... С. 227.

вопорядка. Бесспорно, всякая правовая политика, задуманная для устойчивого<sup>9</sup> развития российского административного и административного процессуально-законодательства, должна основываться на конституционных ценностях, юридических нормах, правовых принципах и процедурах. Здесь уместно привести слова председателя Конституционного Суда Российской Федерации профессора В. Д. Зорькина из его переработанной и изданной в 2023 г. монографии «Право против хаоса»: «Принцип верховенства права лежит в основе современной человеческой цивилизации»<sup>10</sup>. Именно поэтому председатель Конституционного Суда Российской Федерации называет ее цивилизацией права. А далее идут последовательные авторские суждения о «тайне беззакония, об опасности разрыва между нормативностью морали и закона»<sup>11</sup>. Верховенство права и верховенство Конституции Российской Федерации – основа и главнейший критерий для развития административного материального и процессуального права; правовые идеалы, которые можно представить и обосновать в сфере административных и иных публичных правоотношений, сами по себе концептуально выражаются в верховенстве права.

Несмотря на сложности в толковании доктрины верховенства права, все-таки сложились ясные критерии ее представления, трактовки и оценки; известны полезность и перспективность верховенства права при создании нового законодательства в странах, где данная теория не принималась во внимание на каком-то этапе своего развития. Верховенство права может доминировать при осуществлении как либеральной, так и консервативной правовой политики. Проведены весьма интересные исследования, в которых рассматривается вопрос с самых универсальных позиций о возможности укоренения и безраздельного господства в России *верховенства права*: «неустойчивость режима верховенства права» объясняется «правовым утилитаризмом», когда «на весах правосознания ... отсутствует социальная норма верховенства права»<sup>12</sup>. Невозможно возразить авторскому подходу, заключающемуся в том, что верховенство права есть прочная основа для развития доктрины правового государства, базирующейся на «концепции писаной конституции как главного, имеющего высшую юридическую силу законодательного акта государства для стран континентальной системы права»<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Можно воспользоваться обозначенными в литературе подходами к определению «устойчивости». К примеру, Б. В. Россинский понимает под устойчивостью «способность системы сохранять текущее состояние при влиянии внешних воздействий» (*Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления* : монография. М., 2023. С. 308).

<sup>10</sup> *Зорькин В. Д. Право против хаоса* : монография. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2023. С. 5.

<sup>11</sup> Там же. С. 13–27.

<sup>12</sup> *Фогельсон Ю. Социальная история российского права и возможность верховенства права в России* // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 6. С. 158.

<sup>13</sup> *Завгородняя А. А. Верховенство права в российской модели конституционализма и динамичное равновесие интересов в обществе* // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 5.

Всемерно поддерживая концепцию верховенства права как систему принципов, направленных на обеспечение благополучия общества, полноценного взаимного контроля внутри государственной власти, юридической защиты прав и свобод граждан, надлежащего экономического развития, функционирование всех ветвей государственной власти, невозможно не поставить вопрос о заложенном в глубинах самого верховенства права *консерватизме* – с его требованиями: обеспечивать законное, справедливое, обоснованное и правильное рассмотрение и разрешение административного или иного дела (спора); определять ограничения усмотрения (административного или судебного) пределами установленной дискреции должностных лиц и судей; детерминировать надлежащие процессуальные статусы участников как административных процедур, так и судопроизводства; внедрять в практику публичной службы дисциплинирующие государственных служащих принципы государственной службы; узаконивать в системе контрольно-надзорной деятельности выразительные и плодотворные современные принципы осуществления государственного контроля и надзора. Эти и иные основополагающие положения действующего российского законодательства непременно раскрывают потенциал верховенства права и доказывают саму возможность принятия и интеллектуального разделения доминирующих ценностей данной концепции обществом, гражданами и государственным аппаратом. Очевидно, когда речь заходит о практике осуществления верховенства права, то вновь возникает разговор об отсутствующем консервативном подходе государства к правовому воспитанию, надлежащей борьбе с коррупцией, многочисленным изъятиям из общих принципов правоприменения применительно к той или иной группе людей, организаций, отдельных граждан, использованию неформальных воздействий при принятии должностными лицами правовых решений, забвению идеалов справедливости, честности и добросовестности. Хотя равенство перед законом и сам режим законности также находятся внутри концепции верховенства права.

В российской юридической науке за все годы исследования правовой политики в качестве традиционного сформировался подход по разработке *видов* правовой политики в зависимости от *отрасли права* или *специальных правовых образований*. Еще в начале XXI в. ученые – представители различных юридических наук исследовали такие сферы правовой политики, как: правовая политика в условиях правовой реформы; правотворческая и законотворческая политика; судебно-правовая, региональная, муниципально-правовая, финансово-правовая, информационно-правовая, наградная, международно-правовая, правоограничительная, льготно-правовая политика<sup>14</sup>. Детальному анализу подвергались и иные виды правовой политики. Принципиальные оценки модернизации российской государственности, ее самостоятельности и независимости ставились в прямую зависимость от проводимого в то время реформирования правовых отношений.

<sup>14</sup> См., например: Правовая политика России : теория и практика : монография / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2006.

При этом весьма акцентированно указывалось, что «общество западных государств пристально следит за инновациями в правовой системе, требуя буквального копирования в законодательстве европейско-американских либеральных правовых норм, ценностей и идеалов, причем в большинстве случаев тех из них, защита которых в полной мере не осуществляется даже в государствах, где либерализм получил наибольшее распространение»<sup>15</sup>. На фоне таких оценок, очевидно, возникали предложения о придании проводимой правовой политике в стране надлежащей *самостоятельности и независимости*. Иногда может показаться, что следование западным юридическим стандартам в обустройстве государства и его законотворческой деятельности есть необсуждаемая необходимость, обеспечивающая достижение глобалистических целей в процессе встраивания публичной власти, экономики, социально-культурной жизни в общемировые порядки и ценности. Отчего же тогда на протяжении всего периода такого «встраивания» обнаруживается интеллектуальное сопротивление навязываемым процессам? Будто те государственные деятели, которые в тот момент оказались на вершине принятия государственных решений, знают намного больше правильных подходов к модернизации государства по сравнению с остальными, наблюдавшими в стороне за их творениями, но имевшими свое видение общественного развития и публично-правового строительства.

Теоретический анализ правовой политики в системе публичного права, и главным образом *конституционного*<sup>16</sup>, обоснованно выходит на первый план научных изысканий. С одной стороны, конституционная реформа 2020 г. усилила юридическую реальность новейшими понятиями и институтами, например, такими терминами, как «публичная власть», «организация публичной власти», «единая система публичной власти», «федеральная территория», «предварительный конституционный контроль», «публичный правопорядок», институты гражданского общества и «поддержка институтов гражданского общества». В сущности, все эти терминологические политико-юридические новшества – результат правовой политики, который теперь целеустремленно и весьма содержательно оценивается, анализируется, изучается во взаимодействии; да и впереди стоят масштабные задачи по прогнозированию их перспективности и устойчивости<sup>17</sup>. По мнению ученых, конституционные поправки способствуют установлению прочных гарантий верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории страны, а также способны обеспечить гражданам реальные возможности в управлении делами государства<sup>18</sup>. С другой стороны,

<sup>15</sup> Овчинников А. И., Дугина Е. В. Конфликтогенный потенциал либеральной правовой политики современного Российского государства // Правовая политика России : теория и практика. С. 186.

<sup>16</sup> См., например: Толкачев К. Б. Развитие конституционных основ российской правовой политики // Государство и право. 2023. № 2. С. 7–16.

<sup>17</sup> См., например: Реформа организации публичной власти : основные направления реализации : монография / отв. ред. А. Е. Постников, Л. В. Андриченко. М., 2022. С. 10–11.

<sup>18</sup> См.: Толкачев К. Б. Указ. соч. С. 11.



отмечается и «некоторая неудовлетворенность, поскольку очевидна дробность институтов власти»<sup>19</sup>. Следует отметить, что в первые годы XXI в., даже еще до известной «корректировки Конституции» 2008 г., в содержании конституционно-правовой политики настойчиво включались многочисленные аргументы по планированию конституционной реформы<sup>20</sup>.

Взаимосвязь конституционно- и административно-правовой политики прослеживается на планировании в проведении конституционной и административной реформы. Как известно, проведение крупной административной реформы или «точечных» реформирований куда более быстры по времени их планирования и проведения, особенно в Российской Федерации, по сравнению с конституционными преобразованиями. В сущности, сами предметы правового изменения или модернизации представляют собой весьма различающиеся по практически всем главным правовым свойствам отношения. Вместе с тем, как известно, в нашей стране все состоявшиеся после принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации вносимые в нее поправки проводились стремительно. Может быть, организаторам казалось, что такой способ внесения изменений и дополнений в конституционный текст и должен считаться наиболее с политической точки зрения приемлемым и оправданным. Возможно предположение, что взаимосвязанная правовая политика в области реформирований конституционно- и административных правоотношений принесла бы больший юридический эффект применительно ко всей системе государственной власти. Кстати, последние изменения Конституции Российской Федерации относительно организации и функционирования федеральных органов исполнительной власти стали лишь простейшим повторением состоявшегося до этого изменения системы и структуры исполнительной власти; более того, отраслевое и самостоятельное правовое регулирование данных отношений вне конституционно-правового контекста позволяло вполне суверенно существовать данному (т. е. уже определенному) стандарту организации публичной власти и без всяких конституционно-правовых нововведений 2020 г. Более того, организация исполнительной власти и реорганизация ее звеньев (элементов системы) находится часто в зависимости от быстро изменяющихся политических идей и административно-правовых предпочтений. Следовательно, на практике могут неожиданно возникать новые потребности в новых системах и стандартах структурирования исполнительной власти. Однако при таких условиях *стабильность* конституционно-правовых регулирований может страдать, если принимать во внимание возникающую необходимость внесения

<sup>19</sup> Тихомиров Ю. А. Креативные регуляторы в правовом и виртуальном пространстве // Журнал российского права. 2023. № 3. С. 13.

<sup>20</sup> См., например: Малько А. В. Указ. соч. С. 231–240 ; Стариков Ю. Н. «Корректировка» Конституции : административная «логистика» внесения поправок в Основной закон // Стариков Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 216–234 ; Его же. Будущее Конституции Российской Федерации : «реализация без изменений», «преобразование» или «неизбежность пересмотра»? // Там же. С. 184–215.

изменений в текст Конституции Российской Федерации во всех случаях появления причин и оснований для оперативного изменения правопорядков и процедур в области формирования системы и организации деятельности федеральных органов исполнительной власти. Как известно, административная система всегда трансформируется более быстрыми темпами по сравнению с конституционной. В сущности, так и должно быть.

Конституционно-правовая политика способна на этапе ее реализации и внесения изменений в Конституцию создавать и неопределенности, за ликвидацию которых на протяжении веков идет фактически идеолого-правовая «борьба». Примером может стать внесение в текст Конституции (п. «о» ст. 71) путем объединения точно определенных терминов (*уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство*) в *«процессуальное законодательство»*, что заставляет теперь строить домыслы относительно правового содержания и видовой структуры последнего. Например, включается ли в процессуальное законодательство *«административное судопроизводство»* или *«производство по делам об административных правонарушениях»*, если дела о таких правонарушениях рассматриваются судьями? Можем ли мы теперь основательно и без всяких сомнений называть *«административное судопроизводство» «административно-процессуальным законодательством»*? Главное, какие цели стояли перед законодателем, когда принималось данное решение? Как известно, правовая определенность, ясность правовой позиции, известная простота и непротиворечивость юридической формулировки – основные требования к разработке нормативных предписаний. Думается, в данном случае правильно сформулированное установление было заменено термином, дающим основания для вынужденных дополнительных толкований и конкретизаций. Конституционные поправки 2020 г. привнесли в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации новый вид судопроизводства, а именно *арбитражное*, что можно оценить как правильное нововведение. Однако при этом вопрос, находящийся фактически на одинаковой правовой плоскости, разрешен так и не был: речь идет о *правосудии по делам об административных правонарушениях*. Ведь этот термин так и не появился в тексте Конституции, а следовательно, формально данный вид судопроизводства так и остался без конституционно-правовой основы. Можно предположить ответ на этот вопрос в виде формальной отговорки: дескать, стоит ли искать какой-то глубокий смысл во всех этих терминологических преобразованиях в условиях действия всех процессуальных кодексов, в которых и определяются детали процессуальных правовых отношений и сами процессуальные формы?! Однако вряд ли такой ответ можно будет принять во внимание, учитывая традиционно высокие требования к соблюдению принципов правовой определенности, ясности и точности правовых позиций.

И еще одна проблема, которая требует своего разрешения, а именно установление конституционно-правовых стандартов функционирования *административных органов* и осуществления должностных обязанностей *должностны-*

ми лицами. Как известно, одних принципов по организации и функционированию органов исполнительной власти явно недостаточно для обеспечения *законности, обоснованности и справедливости* принимаемых ими административных актов. Как уже отмечалось, вопрос должен решаться с точки зрения вынесения всех этих важнейших требований на один уровень, т. е. и *законность, и справедливость, и обоснованность* административных актов должны стать одинаковыми по значению требованиями, относящимися к административным актам. Вряд ли полезно для практики одной лишь законностью покрывать справедливость и обоснованность административных решений. Отговариваться универсальностью принципа законности, наверное, возможно, но только тогда, когда административный акт ни у кого из заинтересованных сторон не вызывает возражений и нареканий. Его признание дает основания для констатации обоснованности и справедливости принятого решения по делу. Во всех других случаях предстоит требовательное выяснение всех обстоятельств административной ситуации и способов ее разрешения.

Как следствие, встает вопрос о *единстве административной практики*. Известно, что, например, в системе судебной власти единство судебной практики – важнейшее требование, которое твердо отстаивается Верховным Судом Российской Федерации, предпринимающим большие усилия для его обеспечения. Но когда речь заходит об административной практике, то тема гарантирования ее единства как бы вообще не ставится в центр дискуссий. Как известно, в российском административном законодательстве отсутствует базовый институт, обеспечивающий единство судебной практики, а именно институт административных процедур, включающих известные в теории *принципы административных процедур*, на которых и должна основываться вся административная деятельность по принятию административных актов – индивидуальных административных правовых решений по различным вопросам административной деятельности. Конечно, многообразие и сложность административно-правовых отношений должны быть на уровне их реализации «скреплены» единым административно-процедурным институтом, который, кстати, с давних времен считается центральным в системе *общего административного права*. И этим институтом повсюду называют *административные процедуры*<sup>21</sup>. К сожалению, в нашей стране (и мы об этом много писали) данный институт никак «не приживается». Исхожу из предположений, что законодателей и правоприменителей вначале нужно убедить в необходимости и полезности развития в системе административного права его административно-процедурной части.

Движение в сторону консерватизма можно обнаружить и в новой редакции ст. 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», установившей запрет на обнародование в какой-либо форме особого мнения судьи или публичную ссылку на него. Как пишет А. К. Арановский, «выбытие институции из конституционно-правовой видимости позволяет,

<sup>21</sup> См.: Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт : монография. Новосибирск, 2020.

в частности, обсуждать не только саму возможность ее исчезновения, но и корреляции, причины, последствия таких перемен и движений в национальном праве, представлять их и трактовать в системном плане, в симптоматическом значении, в прогностической проекции»<sup>22</sup>. Мнения ученых об изменившемся в результате конституционной реформы 2020 г. правовом положении Конституционного Суда Российской Федерации в механизме разделения властей (например, сокращение числа судей<sup>23</sup>) также можно интерпретировать и как консервативную позицию в модернизации института конституционного контроля в стране.

Если говорить о государственном (публичном) управлении, сфере административных и иных публичных правоотношений, то, несомненно, новейшие требования по преобразованию публично-правовых институтов и административно-правовых режимов заставляют законодателей и ученых задумываться над главными направлениями правовой политики в сфере административного и административного процессуального права. В сущности, речь идет о совершенствовании административного правового регулирования управленческих и других отношений, непосредственно связанных с ними как по формам и способам взаимодействия, так и по надлежащему взаимному контролю. И одним из первых вопросов считается выяснение целеполагания в правовой политике в указанной области правоотношений, установка приоритета *консервативных начал* в ее содержании и потенциальном воздействии на реальные отношения по упорядочению процедур как в системе организации и функционирования публичного управления, так и при взаимодействии с гражданами и организациями.

Публичное управление претерпевает изменения, порой и кардинальные, в условиях возникновения и распространения кризисов или неблагоприятных развитий. Как известно, кризис в общественном развитии, деградация публично-правовых институтов, пандемия и иные глобальные негативные процессы, с одной стороны, а также стремительная информатизация, динамичное развитие электронного взаимодействия, цифровизация – с другой, – всё это создает весьма заметные стимулы для коренного пересмотра политики, государственно-правового строительства, замены приоритетов и парадигм прогрессивного развития. Законодатель и правительство начинают изменять систему и структуру публичного управления, устанавливая новые правовые положения, конкретизировать компетенции, модернизировать административные процедуры по принятию управленческих решений<sup>24</sup>. В более широком плане на систему и эффективность публичного управления воздействует само общество, иные социальные институ-

<sup>22</sup> Арановский К. В. Верховенство права в частностях конституционного правосудия // Журнал конституционного правосудия. 2022. № 6. С. 36.

<sup>23</sup> См.: Велиева Д. С., Пресняков М. В. Правовая определенность и права человека : монография. Саратов, 2021. С. 398. См. также: Кряжкова О. Российский Конституционный Суд в 2022 году : под знаком стабильности // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 1. С. 113–127.

<sup>24</sup> См.: Правовое управление в кризисных ситуациях : монография / С. Б. Бальхаева, Х. И. Гаджиев, С. А. Грачева [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2022. С. 28–98.

ты, создаваемые для осуществления социального контроля; государство предлагает заметно ослабить режим контрольно-надзорной деятельности, использует новые парадигмы централизации и децентрализации.

Разрабатываемая правовая политика может базироваться на проверенных временем конституционных целях и нормативных ориентирах, определяющих, в свою очередь, траекторию развития российского административного и административного процессуального права в нашей стране. Учитывая противоречия государственно-правового регулирования и отчасти неблагоприятные результаты формирования сферы административных правоотношений, уместно сделать акцент на консервативности правовой политики, заключающейся в (1) развитии и обеспечении стабильных, устойчивых и твердых по своему правовому содержанию институтов, лишенных в сущности «передовой» (с точки зрения поверхностной оценки модных или модернизированных подходов) терминологии и юридической технологии, и (2) приводящей, к сожалению, к нагромождению иностранных терминов, выработанных и приспособленных в соответствии с доминирующими конституционными ценностями, нормами и институтами, доминирующих в иных национальных правовых порядках. Сразу же можно предположить и, конечно, ожидать постановки вопросов относительно самих конституционных ценностей, их содержания и стандартов, развертываемых в других странах в соответствии с идеологией правового государства или верховенства права. Именно «погоня» за новой терминологией, с одной стороны, и желание быстро сделать административное законодательство современным, привлекательным, признаваемым, эффективно действующим – с другой, становились в недавнем прошлом главнейшими ориентирами модернизации административно-правовой системы.

В литературе можно встретить призыв «отказаться от следования насаждавшейся в предшествующие три десятилетия модели правового государства в ее неолиберальном, прозападном истолковании и сосредоточиться на построении модели правового и социального государства, достижении такого экономического и общественно-политического уклада, при котором право является прямым синонимом понятия о социальной справедливости»<sup>25</sup>. Иными словами, предлагается считать главнейшей целью формирование государства, в котором торжествуют *социальная справедливость* и *верховенство права*<sup>26</sup>. При этом обеспечение верховенства права не только не отрицается, но и ставится в качестве цели и одновременно сверхзадачи для нашей страны, раскрывающейся в успешном взаимодействии и сочетании практики общественной жизни и конституционных норм, принципов, ценностей<sup>27</sup>. Все эти новые суждения базируются на авторских<sup>28</sup> представлениях

<sup>25</sup> Добрынин Н. М. Правовое государство и социальная справедливость в условиях изменившегося миропорядка : посильные суждение о современной интерпретации «вечных конституционных идеалов» // Государство и право. 2022. № 11. С. 68.

<sup>26</sup> См.: Там же. С. 76.

<sup>27</sup> См.: Там же. С. 77.

<sup>28</sup> См.: Там же. С. 69.

(с которыми вполне можно согласиться) о крушении западной либеральной правовой идеологии, отречении от основополагающих социальных ценностей стремительным развертыванием санкционной политики с использованием имеющихся в западных странах соответствующих юридических инструментов.

Очевидно, что основой административно-правовой политики должны оставаться такие конституционно-правовые ценности, как правовое государство, верховенство Конституции Российской Федерации, права и свободы гражданина, разделение властей, эффективная судебная защита прав и свобод человека и гражданина, законные интересы, публичный правопорядок, судебный нормоконтроль за результатами административного нормотворчества. В сфере административных и иных правоотношений огромную важность имеют всегда *правовая определенность*<sup>29</sup> и ее незыблемость при изменении векторов политико-правового развития. Наряду с правовой определенностью и все остальные главные *принципы административных процедур*, созидавая надлежащий и одновременно чрезвычайно высокий уровень правовой защиты субъектов права и взаимоотношений в системе публичного управления, содержательно показывают *консервативную* сущность механизма административного правового регулирования отношений внутри публичной администрации и ее взаимосвязи с гражданами и организациями. Именно такой подход и является благоприятным в сфере публичных правоотношений.

Консерватизм административно-правовой политики целесообразно обеспечивать и развивать на уровне первостепенных теоретико-прикладных идей и суждений о своевременности, практическом значении, пользе и общественной востребованности предлагаемых для включения в сферу публичных правоотношений юридических нововведений. Здесь уместно привести мнение ученых, исследующих, например, проблемы *уголовной политики*, о том, что порождение неправильного вектора ее развития и снижение эффекта от государственных решений напрямую зависят от просчетов в процессах криминализации и декриминализации<sup>30</sup>. В более общем виде ученые, основываясь на анализе метаморфоз УК РФ 1996 г. на протяжении четверти века, констатируют, что «по своей природе это был растянувшийся по времени процесс вытеснения либеральной модели уголовной политики, постепенной смены базовых ценностей и воплощения новых идей в законе и на практике, подчас противоположных изначальному замыслу законодателя»<sup>31</sup>. Невозможно в этой связи не вспомнить развитие российского уголовно-процессуального законодательства начала XXI в., сформированного на иноземных, чуждых российской правовой системе и противоречивых в испол-

<sup>29</sup> О правовой определенности написано в течение последних лет множество научных трудов. См., например: *Велиева Д. С., Пресняков М. В.* Указ. соч. С. 54–88.

<sup>30</sup> См.: *Нудель С. Л.* Модернизация уголовной политики : проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2023. № 1. С. 20.

<sup>31</sup> *Бабаев М. М., Пудовочкин Ю. Е.* Фикции в уголовной политике // Журнал российского права. 2023. № 2. С. 82.

нении процессуальных правовых порядков. Спустя несколько лет после вступления в силу нового УПК России ученые не без шутливого настроения высказывались о спорности внедрения в уголовный процесс как принципа состязательности, так и иных базовых положений, ставших «результатом юридического мировоззрения эпохи Просвещения и некоторых положений теории правового прагматизма из американской юриспруденции»<sup>32</sup>.

Юридический прогресс обеспечивается преимущественно взвешенной, соразмерной консервативной политикой государства с целью развития главных отраслей права и законодательства, правовых институтов и разнообразных правил, регламентов, нормативных положений. Консерватизм правовой политики – залог формирования надлежащих административных и иных публичных правоотношений, приспособленных под исторически возникшую и развиваемую в стране систему публичной власти и управления, осуществления административной и судебной деятельности, функционирования государственной службы и публичного администрирования, деятельности служащих органов публичной власти. По опыту и наблюдениям, у многих людей нередко возникает непринятие (даже если со временем мнение может и измениться) идеи или попытки внесения изменений в законодательные акты непроверенных в действии и недостаточно изученных правовых институтов, норм, порядков и правил, основывающихся на недостаточно обсужденных концепциях совершенствования законодательства. К сожалению, ошибки в законотворческой деятельности начинаются даже при обосновании создания нового закона или внесения каких-то дополнений в закон. К тому же в нашей стране появилась европейская мода давать обычным реформам законодательства (что не соответствует нашим теоретическим представлениям, понятиям и подходам) характерные наименования, например «регуляторная гильотина» (2020 г., в сущности проводилась реформа государственного контроля и надзора) или «процессуальная революция» (2017–2018 гг., что означало внесение изменений в российское процессуальное законодательство, учреждение апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции), «регуляторная песочница» (2018 г., в Банке России осуществлялась деятельность по использованию и приспособлению инновационных финансовых технологий, продуктов и услуг). Думается, поистине «революционного» в состоявшихся преобразованиях в указанных областях (контрольно-надзорной деятельности, судебной системы и правосудия, банковской работы) не произошло. Даже если бы и состоялись «революционные» решения, то зачем находить для них «рекламные обозначения»?!

Важнейшим критерием государственно-правового строительства всегда считалось обеспечение *прогресса* (или прогрессивного развития) в соответствующей сфере правоотношений. Если система законодательного и иного нормативного правового регулирования создает *правильные, прочные и устойчивые* юридические механизмы для выполнения функций публичной власти и ее органов, обеспечения эффективной правовой защиты прав, свобод и законных интересов

<sup>32</sup> Овчинников А. И., Дугина Е. В. Указ. соч. С. 177.

граждан и организаций, надлежащего уровня экономического развития, общественной и государственной безопасности, то, несомненно, можно рассуждать и о прогрессе в реализуемой государством *правовой политике*. На различных этапах своего развития государство сочетает как *консервативные*, так и *либеральные* идеи, разрабатывая и предлагая обществу проекты модернизации правовой системы, законодательства или его отдельных компонентов. В некоторых случаях принятые законы, как оказывалось и оценивалось впоследствии, не смогли обеспечить планируемый правопорядок в той или иной области правоотношений и общественное одобрение новых законодательных актов, хотя на этапах обсуждения и принятия таких нормативных предписаний сомнений в их необходимости даже и не возникало. Здесь можно привести пример с законодательством о контрактной системе, закупках для обеспечения публичных нужд, заключении публично-правовых соглашений. А ведь какие демократические принципы были положены в основу указанных правоотношений(!): открытость и прозрачность информации о контрактной системе в сфере закупок (информационная открытость закупок); обеспечение конкуренции (отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки); единство контрактной системы в сфере закупок; равноправие; справедливость; профессионализм заказчиков; ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд; стимулирование инноваций; эффективность осуществления закупок, целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг; реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика; преодоление ограничений допуска к участию в закупке посредством установления неизмеряемых требований к участникам закупки. Однако многолетняя российская практика заключения публично-правовых соглашений заставляет находить и обсуждать критические аргументы в отношении сложившейся в стране контрактной системы и законодательства о ней, стремительно изменяемого на протяжении всего времени его применения. Очевидно, что данная система публичных закупок зарождалась и развивалась в России под мощнейшим влиянием зарубежного законодательства и правовой доктрины, которые были отнесены к «лучшим и примерным стандартам» публичного правового регулирования в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Но, как оказалось, простейшее «переписывание» основополагающих принципов, норм, процедур и правил зарубежных моделей публично-правовой контрактной системы не создаст прочных и полезных практик реализации данного законодательства в другой стране. Между тем законодательство в данном виде продолжает действовать, а в специальной литературе обсуждается вопрос о кодексе публичных закупок как новом законодательном акте, объединяющем различные законы о контрактной системе, закупках и иных законодательных актах<sup>33</sup>. В начале нынешнего века

<sup>33</sup> См.: Андреева Л. В. О кодексе публичных закупок : аргументы против его принятия // Предпринимательское право. 2023. № 1. С. 10.



автор этих строк (видимо, из-за того, что исследовал в сравнительно-правовом плане проблемы *административного договора*) получил предложение войти в комиссию по разработке законодательства о публичных соглашениях (*контрактной системе*). Несколько состоявшихся встреч с представителями комиссии привели к твердой убежденности во вредоносности самой идеи данной правовой «инновации», ибо главным аргументом коллег было утверждение, что вскоре в этой сфере правоотношений (публично-договорной) «будет как в Америке». Таким образом, желание построить правовой институт «как в Америке» или «как в Европе» стало господствующим подходом в законотворческой деятельности, а содержательная сторона правовой рецепции с учетом господствующих социокультурных традиций практически игнорировалась. Да что там эти рассуждения по сравнению с заявлениями известных политиков, волею случая оказавшихся у власти, заявлявших, что главной задачей начала 90-х гг. прошлого века ставилась задача «остановить коммунизм»<sup>34</sup>. Люди, еще недавно сидевшие в «ларьках» по продаже контрафактного алкоголя, оказались «способными» по своему развитию поставить перед собой цель «искоренения коммунизма»?! Определенно были нужны государственно-правовые и общественные преобразования, но в иных продуманных концепциях и уж точно не под глобальным и сверхобъемным посторонним наднациональным, подавляющим всякий суверенитет, надзором. И снова весьма уместна цитата ученых, отмечавших в 2006 г.: «...следует конструировать самобытные правовые и политические институты, а не заниматься бездумным переносом из другой культурно-исторической традиции права»<sup>35</sup>. Новейшие исследования содержат призыв к неременному учету специфики российского государственно-правового строительства, приоритетов в реализации российского суверенитета, национальной безопасности и соответствующего уровня развития государства и социума при «реципировании демократического правового материала»<sup>36</sup>; при этом отмечается, что «сферы реципирования и имплементации инационального нормативного материала в современных политико-правовых реалиях требуют объективного анализа и разумного применения»<sup>37</sup>.

Прогрессивное развитие административного законодательства непременно зависит и от правовой политики, поставленных целей и задач в создании юридических процедур и надлежащей модели судебной защиты в сфере соответствующих публичных правоотношений. Если говорить о правовой политике в области административных и иных публичных правоотношений, то все входящие в предмет административно-правового регулирования отношения получают динамичное и планируемое развитие только при условии, что развиваемые стандарты публично-правового регулирования полноценно отражены в планах правовой

<sup>34</sup> URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2212682>

<sup>35</sup> Овчинников А. И., Дугина Е. В. Указ. соч. С. 185.

<sup>36</sup> Сайбулаева С. А. Преемственность и рецепция в конституционном праве : институты государственной власти : монография. Махачкала, 2022. С. 229.

<sup>37</sup> Там же. С. 183.

политики. Исследование вопросов совершенствования в течение последних 20 лет российского административного и административного процессуального законодательства и, следовательно, системы, структуры и содержания административного права и процесса позволяет говорить не только о реализации ярко выраженных либеральных идей в обеспечении эффективности публичного управления и функционирования исполнительной и судебной власти, но и о заметной *законодательной увлеченности* европейскими стандартами *верховенства права* и их некритическом восприятии и развитии на постсоветском пространстве. Разделяем точку зрения П. П. Серкова, который отмечает в качестве главного ориентира исследовательской работы способность решения научными трудами практических задач<sup>38</sup>.

Как правило, в практике государственно-правового строительства актуализировались идеи *административной юстиции, административного судопроизводства, административных актов и административных процедур*. Именно эти сферы административного правового регулирования привносились в дискуссию о необходимости формирования на постсоветском пространстве сложившихся несколько десятилетий назад соответствующих достаточно крупных и сложно структурированных институтов. Прилагались значительные усилия для реализации новой правовой идеологии с целью обоснования необходимости построения, порой фактически с нулевого уровня, масштабных юридических образований. Как теперь видно, такие попытки в активизации законотворческой работы, обучение персонала органов публичной власти, последовательная пропаганда нового законодательства давали свои положительные плоды. Создавались модельные законодательные регулирования отношений в указанных сферах административного и судебного права, разрабатывались и предлагались для включения в национальную правовую систему стандарты осуществления публичного управления и юридической защиты прав, свобод и законных интересов. Как правило, национальный законодатель весьма некритично (хотя и не без заметного торможения воплощения этих идей в своих странах) подходил к масштабной правовой рецепции предлагаемых демократических институтов и процедур. В принципе складывалась объяснимая ситуация: если страна базируется на конституционных принципах правовой государственности (правового государства), значит, она должна иметь в структуре национального правопорядка соответствующие *управленческие процедуры и правозащитные механизмы*. Отдельные страны восприняли предлагаемые к включению в правовую систему институты в качестве полезных для практики и закрепили их в законодательстве; при этом предпринимаются шаги и по дальнейшему развитию данных институтов, ликвидации противоречий, даже если некоторые нововведения в полной мере не приживаются. Это, кстати, и есть либеральные ценности, и их в подобном контексте не нужно противопоставлять консервативным началам в развитии административного материального и процессуального законодательства.

<sup>38</sup> См.: Серков П. П. К вопросу о показателях результативности юридической науки // Российская юстиция. 2022. № 12. С. 9.

Сегодня ученые изучают правовую политику в области *административно-го судебного процесса (административного судопроизводства)* с надеждой, что она позволит выработать главные подходы к созданию системы и структуры судебной процессуальной деятельности<sup>39</sup>. Как и прежде, вопросы *унификации гражданского процессуального законодательства*, включающего в свое содержание, по представлениям ученых-процессуалистов, и административное судопроизводство (КАС РФ), остаются и поныне в центре крупных дискуссий<sup>40</sup>. Построение КАС РФ на концепции административного иска считается весомым аргументом в пользу процессуальной унификации<sup>41</sup>. В теории развиты и иные подходы, демонстрирующие самостоятельность административной процессуальной формы<sup>42</sup>. В который раз юристы-практики и ученые заговаривают о поиске *истины* в процессе осуществления судопроизводства. Но нет – в процессе «пусть победит достойнейший» (более подготовленная сторона в судебном процессе)! А представления о необходимости установления истины уже давно – и не цель, и не задача правосудия. Даже начинать разговор на эту тему считается несовременным и противоречащим укрепившимся в законах постулатам. Состязательность (соперничество сторон, конкуренция, поиск лучших аргументов, неопровержимых доказательств) – великое, необходимое правовое качество правосудия и одновременно неотъемлемый процессуальный правовой институт, конечно, достойный наилучшего и преимущественного применения в *гражданском процессе*. Со-

<sup>39</sup> См.: Белоусов С. А., Соколов А. Ю. Правовая политика в сфере административного судебного процесса // Журнал российского права. 2023. № 1. С. 110–122 ; Стахов А. И. Понятие и общая характеристика системы судебного административного процесса в Российской Федерации // Российское правосудие. 2023. № 3. С. 59–71. Здесь нужно обратить внимание на то, что дискуссионность проблемы в понимании административного процесса не позволяет авторам прийти к единому мнению даже в наименованиях; в названиях приведенных статей видны различные подходы: в одном случае – «административный судебный процесс», а в другом – «судебный административный процесс»?! А нужно было бы, как мне представляется, написать просто и правильно: «административное судопроизводство», ибо оно и есть реально существующий вид административного процесса, что соответствовало бы и законодательному решению этого вопроса, и основным доктринальным подходам в исследовании данной, ставшей с годами простоватой, проблематики! Как уже многократно отмечалось, остальные юридические «движения» и «перемещения» в управленческом пространстве – это *процедуры, производства* и прочие обозначения административных активностей.

<sup>40</sup> М. А. Фокина, говоря об одновременной трансформации АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ, связывает обеспечение их внутренней и структурной общности со стремлением государства по унификации процессуального законодательства (см.: Фокина М. А. К вопросу о некоторых концептах гражданского процессуального процесса : итоги двух десятилетий // Вестник гражданского процесса. 2023. Т. 13, № 1. С. 21).

<sup>41</sup> См.: Там же. С. 23.

<sup>42</sup> С. А. Курочкин определяет административную процессуальную судебную форму как «систему однородных процессуальных требований (нормативных предписаний), предъявляемых к действиям суда и участников административного судопроизводства и нацеленных на достижение определенного законом материально-правового результата» (см.: Курочкин С. А. Актуальные проблемы теории административного судопроизводства // Вестник гражданского процесса. 2022. Т. 12, № 4. С. 306).

ствязательность, например, в уголовном процессе и решение «размытых» в УПК РФ его задач в виде «назначения уголовного судопроизводства» – далеко не взаимосвязанные юридические установления. Практика содержит достаточное число случаев, когда надлежащее использование в судебном процессе состязательности не приводило к постановлению справедливого и обоснованного приговора, принятию правильного решения по административному делу и делу об административном правонарушении. Не заслуживает ли *Истина* (и ее неперемное установление) центрального месторасположения в системе судебного процесса и в нынешние времена? Так ли глубоко нужно было либерализовать судопроизводство, чтобы суд как государственный орган оставить «вершить правосудие», основываясь лишь на «способностях» спорящих сторон и предоставляемых суду аргументах, но при этом не выполняя важнейшей государственной функции по защите прав, свобод и законных интересов физических лиц и организаций, принятию законного, обоснованного, справедливого и правильного решения по делу?! Ведь процессуальные формы созданы прежде всего для выявления истины по каждому публично-правовому спору. Таким образом, и в этих спорных суждениях находится сомнение в стремительности и необдуманности произведенных процессуально-правовых реформ, состоявшихся после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. Надежда на то, что простое переписывание западных моделей автоматически закрепит лучшие публичные процессуальные правовые порядки в стране, к сожалению, возобладала. Отсутствие в качестве задачи судопроизводства установления истины по делу привело к *процессуальному упрощенчеству* существа правосудия. Вспомним слова М. Е. Салтыкова-Щедрина: «С одной стороны, в последнее время всё это значительно упрощено, и нынче меньше, нежели когда-нибудь, мы вправе *отговариваться неведением законов*. С другой стороны, поверьте, что если б законодатель не оградил гражданского процесса известными формальностями, то шансы на достижение юридической истины, конечно, были бы еще более сомнительными, нежели даже в настоящее время»<sup>43</sup>. Пропаганда концепции «отговориться неведением закона», «необходимостью упрощения правосудия», «унификацией видов судопроизводства» и всяких «революционных» процессуальных изменений оборачивается на деле тяготами и слабой организованностью деятельности по отправлению правосудия. В нынешние времена *состязательность* в уголовном процессе, рассматриваемая, по мнению отдельных ученых, в парадигме «спортивной теории правосудия», низводит «проблему установления истины в споре о правосудии до уровня простой азартной игры, зависящей от ловкости, удачи, случая, где доказательства играют роль козырных карт, которыми надо лишь ловко воспользоваться»<sup>44</sup>. Здесь можно вспомнить и редко цитируемого в новейшие времена автора и государственного деятеля, который писал, что «установление материальной истины, составляющее одну из основных задач советского судебного процесса, является итогом слож-

<sup>43</sup> Салтыков-Щедрин М. Благонамеренные речи // Собр. соч. : в 10 т. М., 1988. Т. 5. С. 264.

<sup>44</sup> Овчинников А. И., Дугина Е. В. Указ. соч. С. 177.

ной психической и умственной деятельности, завершающейся формированием уверенности судьи в правильности принятого им по данному делу решения, т. е. формированием так называемого внутреннего судейского убеждения»<sup>45</sup>. Конечно, разговор о *материальной истине* (или *установлении истины* по делу) – непростой с философской и правовой точек зрения и требует основательного изучения и обсуждения. Но если позволить себе концептуально взглянуть на него, то вполне адекватным кажется суждение, что судебная деятельность непременно заключает в себе решение приоритетной задачи – установить истину в деле, истину, появляющуюся в процессе анализа и оценки доказательств, на основе которых возможно принять законное, обоснованное и справедливое решение по делу. Как видно из цитаты, материальная истина неотделима от внутреннего судейского убеждения: «В процессе формирования судейского убеждения, охраняемом в своей независимости, защищенном самим законом от всякого постороннего вмешательства и воздействия, судья приходит к заключению о том, что истина и что неистина, что правда и что неправда, опираясь на установленные судебным следствием факты»<sup>46</sup>. Статья 17 ныне действующего УПК РФ «Свобода оценки доказательств» определяет оценку доказательств «по своему внутреннему убеждению, основанному на совокупности имеющихся в уголовном деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью». А. Я. Вышинский писал о невозможности отрицания данного принципа: «...разоблачая буржуазный характер принципа так называемой “свободной” оценки доказательств на основе внутреннего “убеждения” судей в буржуазном суде, мы не должны и не можем с водой выплескивать из ванны и ребенка»<sup>47</sup>. Сегодня судебная оценка доказательств «по своему внутреннему убеждению» – неперемный признак всякого процессуального закона.

В более принципиальном плане, если говорить о влиянии государства на уголовное судопроизводство, заметно утверждение Л. В. Головки непреложного факта, который, как он пишет, «доказывать более смысла не имеет», а именно наличие «мощной инфраструктуры по сдерживанию суверенитета государства и возможностей проявления им подлинно самостоятельного творчества в области уголовного процесса»<sup>48</sup>. В связи с этим автор задает вопрос: «Не сняло ли современное государство с себя бремя конструирования собственного уголовного судопроизводства, полагаясь на уже готовые рецепты, написанные для него сетевыми менеджерами разнообразных глобальных институтов?»<sup>49</sup>. Нет вовсе никаких оснований для несогласия с позицией Л. В. Головки о «неэффективности и ущербности типового уголовно-процессуального строительства, являющегося продуктом глобального управления нормативной организацией уголовного судопроизвод-

<sup>45</sup> Вышинский А. Я. Теория судебных доказательств в советском праве. 3-е изд., доп. М., 1950. С. 177–178.

<sup>46</sup> Там же. С. 179–180.

<sup>47</sup> Там же. С. 184.

<sup>48</sup> Головки Л. В. Государство и его уголовное судопроизводство : монография. М., 2022. С. 147.

<sup>49</sup> Там же. С. 146.

ства», что в сущности представляет собой «внешнюю» для России «уголовно-процессуальную повестку дня»<sup>50</sup>.

Как известно, всякие исторические преобразования и государственно-правовые реформы можно рассматривать с либеральных или консервативных позиций. А. Н. Верещагин в отзыве на две монографии, в которых рассматривается русское гражданское право середины XIX–XX вв., пишет, что автор одной из рецензируемых книг (С. Антонов) отмечает «предвзятость либеральных юристов – жрецов реформы 1864 г., которой, по замыслу их, надлежало смотреться особенно выигрышно на фоне обруганной ими предшественницы»<sup>51</sup>. Как отмечается, достоинства грандиозной Судебной реформы 1864 г. вовсе не умалялись, однако предшествовавшие ей юридические порядки, установления и процедуры не считаются отсталыми и приписываемые им зачастую недостатки отчасти выдуманскими; судьи, действовавшие в дореформенные времена, «были далеко не безграмотны и не так уж зависимы от чиновников канцелярии, вопреки ходячему мнению»<sup>52</sup>. Да и профессиональное чиновничество, очевидно, во все времена включало в свой состав образованных и талантливо исполняющих государственные функции. Хотя само общество постоянно критически оценивает государственную бюрократию, игнорируя в заблуждении наличие лучших качеств государственных служащих во все исторические эпохи. Здесь интересны рассуждения чиновника о «тяготах» профессиональной службы, которые вложил в его уста М. Е. Салтыков-Щедрин: «О вот наше существование, друг мой! – прибавлял он грустно, – мы не имеем ни одной свободной минуты, мы ни о чем другом не думаем, как об исполнении обязанностей службы, а между тем нам завидуют, нас называют пугачевскими эмиссарами! Ну, похожи ли мы на это?»<sup>53</sup>. Кинематограф эпохи советской перестройки предоставил нам весьма точные характеристики либеральных ценностей, неожиданно обрушившихся на народ. Вспомним, например, замечательный советский фильм признанного режиссера Эльдара Рязанова «Забытая мелодия для флейты» (1987 г.), в начале которого, сразу после титров, слышна песня советских чиновников:

*Мы не пашем, не сеем, не строим,  
Мы гордимся общественным строем.  
Мы бумажные важные люди,  
Мы и были, и есть, мы и будем.  
Наша служба трудна изначально:  
Надо знать, что желает начальник,  
Угадать, согласиться, не спорить  
И карьеры своей не испортить.*

<sup>50</sup> Там же. С. 161, 163.

<sup>51</sup> Верещагин А. Н. Две новинки о русском праве эпохи Империи. Отзыв о книгах С. Антонова и Е. Правитовой // Закон. 2023. № 4. С. 206.

<sup>52</sup> Там же.

<sup>53</sup> Салтыков-Щедрин М. Указ. соч. С. 517.

Далее, по фильму, на совещании в «Главном управлении свободного времени», когда идет речь об установлении гражданам рекомендаций по распоряжению свободным временем, главный персонаж фильма Леонид Семёнович говорит: «Значит, друзья мои! Сейчас у нас расцвет гласности и свободы. И это замечательно! Мы ничего не запрещаем, мы всё разрешаем! Но товарищи на местах – в полной растерянности: свобода свободой, но до каких же пределов? Мне думается, что пора уже приступить к разработке документа, где будет четко определено: вот это граждане могут делать в свое свободное время, а вот этого они в свое свободное время делать не должны!». А когда заходит речь о сдаче гражданами книг в качестве макулатуры, звучит фраза: «Может быть, они сдают плохую литературу? Может быть, плохую, но правильную!».

Административное право (как общее административное, управленческое право, являясь в известной степени консервативным правовым регулятором сложной субординационной административной среды) само по себе диктует теоретикам и законодателям условия и порядки установления административно-правовых институтов. Здесь уместно вновь обратить внимание на уточнения *предмета науки* административного права и привести авторитетное мнение профессора Б. В. Россинского, включающего в данный предмет выявление «закономерностей общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности системы исполнительных органов публичной власти, иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями, и разработку на этой основе необходимых теоретических положений, нормативных требований и практических рекомендаций, направленных на совершенствование процесса государственного управления»<sup>54</sup>.

Кстати говоря, отдельные административно-правовые институты и даже крупные отрасли законодательства, развивающиеся в нашей стране с самого начала на своей (созданной уже в далекие советские годы), особой юридической платформе, практически не включались в предмет глубоких теоретических дискуссий на организованных в последние десятилетия зарубежными коллегами конференциях, т. е. не получали какого-либо влияния (критики или одобрения) со стороны зарубежных ученых. Например, не заинтересовала наших зарубежных коллег система российского законодательства об административных правонарушениях и, соответственно, не получила никаких критических суждений и предложений для развития или включения в нее элементов европейского административного права. Таким образом, КоАП РФ модернизируется под влиянием отечественной правовой политики и планов его реформирования, причем не всегда удачно и ко времени разработанных и предлагаемых российскому законодателю для реализации. Заслуживает внимания предложение по созданию так называемой «линейки» правонарушений и нарушений этических норм в зависимости от их степени общественной опасности»<sup>55</sup>, здесь речь идет о соотношении престу-

<sup>54</sup> Россинский Б. В. Указ. соч. С. 254.

<sup>55</sup> Клеандров М. И. О единой «линейке» регулирования ответственности за право- и нормонарушения // Государство и право. 2022. № 10. С. 7.

пления, уголовного проступка (до настоящего времени не получившего нормативного правового установления) и этического нарушения. С другой стороны, в стране, которая создала проверенную временем отечественную систему законодательства об административных правонарушениях, законодательно закреплять «уголовные проступки», желая достичь цели либерализации уголовного закона, вряд ли оправданно, ибо сама по себе административная ответственность и представляет собой известную дифференциацию государственного принуждения за совершенное правонарушение. Любопытно мнение ученых, специально исследующих проблему введения в УК РФ уголовных проступков. Например, либерализация материальных норм уголовного права (без установления новых видов уголовных правонарушений) достижима при использовании иных форм и способов совершенствования законодательства<sup>56</sup>. Ученые предполагают, что «введение уголовного проступка и возвращение в УПК РФ протокольной формы расследования будут существенным шагом назад – в сторону инквизиционного типа судопроизводства... Модель “скорострельной юстиции” неприменима в демократическом правовом поле и идет вразрез с принципами состязательного процесса»<sup>57</sup>.

Вряд ли нужно спорить с тем, что при отсутствии (в прошлом) в системе отечественного административного права полноценно развитых институтов административного судопроизводства, административных актов и административных процедур требовался анализ практики зарубежного административного правового регулирования указанных институтов. Обычное дело, когда в процессе разработки законодательных актов появляется интерес к зарубежным моделям административного правового регулирования отношений в соответствующих сферах публичного правопорядка. Но при этом целесообразно обеспечивать доминирование «принципа критического взгляда» на устоявшиеся модели правовой регламентации в других странах; уместно осуществление моделирования юридических результатов возможной включенности зарубежных порядков и правил в отечественное законодательство, а также анализ прогнозируемых итогов слаженного взаимодействия общего публично-правового регулирования и решения специальных задач включения в российское право стандартов иностранных правовых механизмов. Как пишет П. П. Серков, «в правовом регулировании даже незначительные на первый взгляд детали имеют значение и потому заслуживают самого пристального исследовательского внимания». Разделяя это мнение, уместно одобрение и общего подхода автора к «идее о механизме правоотношений» и необходимости «приспосабливаться к механизму правоотношений»<sup>58</sup>. Ведь простейшее перенесение на национальную правовую почву иностранных

<sup>56</sup> См.: Хилута В. В. Уголовный проступок : быть или не быть? // Юристъ-Правоведъ. 2019. № 2. С. 147–152.

<sup>57</sup> Клоков С. Н., Игнатьева А. В. Идея верховенства формальной истины : эволюция отечественной доктрины уголовного процесса // Российский юридический журнал. 2022. № 2. С. 80–81.

<sup>58</sup> Серков П. П. Правоотношение (теория и практика современной правовой политики). С. 221, 224.



юридических принципов, изобретений и конструкций, которые весьма комфортно и с большой пользой существуют и применяются в европейских странах, без известного «нормативного приспособления», например, к российским порядкам, правилам, условиям, производствам и многочисленным процедурам, вряд ли оправданно, разумно и целесообразно.

Так, законодательные стандарты европейских административных процедур элементарны и понятны. Если всмотреться в действующее российское *административное процедурное законодательство* (в той мере, в которой оно развито и действует в стране), то можно увидеть «невероятные» детализации правового регулирования административных процедур, содержащиеся как в законодательных, так и иных нормативных правовых актах (например, в административных регламентах исполнения государственных функций). Однако по своей сути данные правовые регулирования ничего общего не имеют с традиционными представлениями об административных процедурах. Принятые относительно недавно в отдельных постсоветских странах законы об административных процедурах, по словам самих правоприменителей, полноценно не работают; исследователи говорят о том, что необходимо время не только для точного соблюдения административно-процедурных норм, но и вообще для осознания масштабности и потенциала административно-процедурного законодательства. Многолетнее обоснование автором этой статьи идеи о необходимости принятия в России федерального закона «Об административных процедурах» непременно встречало не только поддержку со стороны ученых, но и большие сомнения в значимости такой административно-правовой новеллизации и административно-правового реформирования. Коллеги говорили как о содержательных сложностях механизма административно-процедурного регулирования, так и о базовых терминах, которые, по их мнению, не отвечают традиционным доктринальным и нормативным стандартам управленческой деятельности: дескать, если заменить слово «процедуры», например, на слово «производство», то проект выглядел бы куда более предпочтительным и понятным. Как видно, в этом также заключена консервативность в выстраивании самой административно-правовой терминологии.

Административное судопроизводство и административные процедуры призваны гарантировать не только *режим законности* в сфере административных и иных публичных правоотношений, защиту прав и свобод граждан, но и в более широком плане надлежащее *юридическое развитие самого общества*, во все времена мечтавшего о равенстве перед законом, справедливости, правде, добропорядочности и ответственности публичной власти. М. Е. Салтыков-Щедрин, рассуждая о «высшем» или «низшем» уровне юридического развития общества, отмечал, что «высокое вознаграждение за адвокатскую услугу есть налог на юридическое невежество общества – и ничего более»<sup>59</sup>. Административное судопроизводство и административные процедуры, в сущности, – государственно-правовые средства обеспечения высокого уровня юридического развития общества. Известное бюд-

<sup>59</sup> Салтыков-Щедрин М. Указ. соч. С. 264.

жетирование судебной и административной системы – необходимая поддержка осуществления важнейших государственных функций, с одной стороны, по совершению административных действий и принятию административных актов, а с другой – разрешению публично-правовых споров, возникших в сфере публичного управления.

Таким образом, возникает вопрос о более взвешенном, т. е. консервативном подходе к обоснованию путей развития административного права и процесса, обязательному учету традиционных, десятилетиями развивающихся, порядков и правил в системе административного права, административного законодательства, вообще исполнительной власти, государственного управления, судебной системы. И здесь нельзя не согласиться с Ю. А. Тихомировым, призывающим «всемерно повышать качество государственного управления путем преодоления деструктивных явлений и использования методов прогнозирования, моделирования и рискологии, упорядочения системы и компетенции публичных органов на основе демократизации и цифровизации некоторых управленческих процессов»<sup>60</sup>.

*Цифровизация и искусственный интеллект (ИИ)* уже давно стали важнейшими предметами исследования всякой государственной деятельности, правовых институтов или отдельных правовых норм. Беглый анализ научных трудов позволяет увидеть даже в их названии слова «цифровая трансформация»<sup>61</sup>. Цифровизация прочно укоренилась и в системе административного и административного процессуального права. А далее процессы цифровизации будут только нарастать, ускоряться и усиливать свое распространение в административно-правовой среде. Ученые пишут о праве на цифровизацию как о конституционном праве, под которым понимают «субъективное право любого лица на восприятие и применение норм права при помощи цифровых средств, включая право на отказ от использования последних»<sup>62</sup> и которое распространяется на разные отрасли права. Одни ученые предлагают считать цифровое право «самостоятельной комплексной отраслью (совокупностью норм) права»<sup>63</sup>. Другие придерживаются мнения, что вряд ли целесообразно создавать отдельную отрасль цифрового права, а сегодня оно – лишь «комплексная область юриспруденции, объединяющая юристов раз-

<sup>60</sup> Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 14.

<sup>61</sup> См., например: Штатина М. А. Субъекты публичного управления в условиях цифровой трансформации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. Т. 19. № 1. С. 55–68 ; Гриценко Е. Право на хорошее управление в условиях цифровой трансформации // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 4. С. 15–36 ; Затулина Т. Н. Государственное управление : современный вектор развития и реализация в цифровой парадигме публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 8–10.

<sup>62</sup> Волос А. А., Иванов А. А. Цифровизация и конституция // Закон. 2022. № 12. С. 35. См. также: Право цифровой среды : монография / под ред. Т. П. Подшивалова, Е. В. Титовой, Е. А. Громовай. М., 2022 ; Чаннов С. Е. Применение права посредством цифровых технологий // Информационное право. 2022. № 2. С. 11–16.

<sup>63</sup> Щенникова И. И. Место цифрового права в системе российского права // Законодательство. 2023. № 3. С. 42. См. также: Минбалева А. В. Понятие и природа цифрового права // Информационное право. 2022. № 4. С. 4–7.

личных специальностей»<sup>64</sup>. Несмотря на различные представления о цифровом праве, самой цифровизации отношений, можно представить в качестве общего для исследователей мнение, что «задачей современного правоведения является выявление условий для реинтеграции значительных слоев населения в систему позитивного “государственного” права и сужения поля псевдоправовой мифологии, порождаемой надеждами на чудодейственный потенциал новых технологий, якобы способных создать новую парадигму правоотношений»<sup>65</sup>. В этом и заключается критический пересмотр ценностных ориентиров правового воздействия, который соответствует усилению внимания к консервативным представлениям о правовой политике и предлагаемым к внедрению новых юридических средств и институтов. Находит большую поддержку предложение о надлежащем государственном контроле за процессами расширения самого *киберпространства*, ибо безучастность государства к распространению цифровых технологий угрожает его «традиционным суверенным полномочиям»<sup>66</sup>. Если обратиться к исследованиям, посвященным проблеме внедрения цифровизации и искусственного интеллекта в сферу судопроизводства<sup>67</sup>, то и здесь доминирует убежденность в необходимости осуществления действенного контроля человека при применении новых технологий, с тем чтобы гарантировать соблюдение традиционных принципов процесса разрешения и рассмотрения дел<sup>68</sup>. Правоведами актуализируются вопросы режима использования цифровизации и постоянно развивающихся информационных технологий, при котором усиливается воздействие на качество управленческой деятельности и систему публичного управления в кризисных ситуациях<sup>69</sup>. Цифровые правовые проблемы в будущем, очевидно, будут фокусироваться на развитии *цифрового профиля человека* как участника в том числе и публично-правовых отношений<sup>70</sup>.

Мы пока не можем предвидеть «юридическое будущее» государства и права, а также уровень развития в этих пространствах искусственного интеллекта. Но сегодня можно предположить, что искусственный интеллект (ИИ) «бессмыслен» с

<sup>64</sup> Волос А. А., Иванов А. А. Указ. соч. С. 41–42. См. также: Лазарев В. В. Юридическая наука в свете перспектив цифровизации // Журнал российского права. 2023. № 2. С. 5–19.

<sup>65</sup> Хабриева Т. Я. Технологические императивы современного мира и право // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. № 1. С. 10.

<sup>66</sup> Романовский Г. Б., Романовская О. В. О цифровом суверенитете // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 25.

<sup>67</sup> См.: Лаптев В. А., Соловяненко Н. И. Цифровое правосудие. Цифровой документ : монография. М., 2022. См. также: Трезубов Е. С. Тенденции цифровизации цивилистического процесса // Вестник гражданского процесса. 2022. Т. 12, № 5. С. 204–227.

<sup>68</sup> См.: Дедов Д. И. Право на справедливый суд : новые вызовы и возможности в условиях технологизации судопроизводства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2023. № 1. С. 44.

<sup>69</sup> См.: Правовое управление в кризисных ситуациях : монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. С. 99–116.

<sup>70</sup> См.: Мартынов А. В., Бундин М. В., Ширеева Е. В. Правовые и функциональные аспекты создания цифрового профиля креативного человека // Законы России : опыт, анализ, практика. 2022. № 11. С. 85–97 ; № 12. С. 62–68.

точки зрения настоящих умственных операций, ибо лишен, в сущности, интеллекта как *умственного начала* у человека, живущего и действующего. Искусственный интеллект не сможет зафиксировать смысловые значения и нагрузки, как, впрочем, он не способен генерировать идеи, признаваемые человеком достойными, справедливыми, разумными (с человеческой точки зрения) для развертывания и достижения желаемых результатов. ИИ не сможет развить идею в правильном и значимом для людей направлении. Искусственный интеллект, очевидно, может предоставить только сервис, упрощающий работу, выполняющий заранее заданные операции, функции и приказы. Уже встречаются статьи ученых, в которых проверяется искусственный интеллект в каком-либо деле, например при написании научной статьи. По итогам таких экспериментов рождается мнение, что «искусственный интеллект ... достаточно развит, чтобы написать статью, пригодную для публикации в юридическом журнале. Однако для этого нужен компетентный автор, который будет задавать ИИ корректные вопросы, а затем перепроверит результат»<sup>71</sup>. Практико-юридическое преломление проблемы использования искусственного интеллекта, например в судебной деятельности, обуславливает тщательный анализ вопроса о его материальной и процессуальной правосубъектности, т. е. принятии законодателем решения «о делегировании ИИ специальной процессуальной правосубъектности», с тем чтобы разрешить «небиологическому интеллекту *ex officio* ... отправлять правосудие по гражданским, административным или уголовным делам»<sup>72</sup>.

*Либерализм* правовой политики можно проиллюстрировать не относящимся к праву и закону (зато широко используемым на практике в 90-е гг. прошлого столетия) принципом: «Можно всё!», – как будто бы механизм правового регулирования, построенный на этом принципе, обязательно будет создавать самые привлекательные правопорядки, о которых только и может мечтать население. Однако обеспечение *свободы* в широком смысле слова не должно ограничивать полноценность реализации *публичного правопорядка*. Невозможно спорить с тезисом об актуальности идеи по развитию «такого правопорядка, при котором субъекты права остаются свободными в своих действиях, ведущих к справедливым результатам, а результаты, требующие принесения в жертву свободы, не считаются справедливыми и не пользуются охраной права»<sup>73</sup>. Как пишет А. В. Солодилов, «именно право отделяет свободу от вседозволенности»<sup>74</sup>. Особенно отчетливо просматриваются по-новому задачи современного правового регулирования, связанные с достижением актуальных целей по обеспечению, собственно, пу-

<sup>71</sup> Янковский Р. М. Способен ли искусственный интеллект написать статью в юридический журнал? // Закон. 2023. № 3. С. 133.

<sup>72</sup> Афанасьев С. Ф. К проблеме материальной и процессуальной правосубъектности искусственного интеллекта // Вестник гражданского процесса. 2022. Т. 12, № 3. С. 23.

<sup>73</sup> Белов В. А., Скворцов О. Ю. Справедливость vs свобода = право : антагонистическое противоречие и его решение (часть вторая) // Закон. 2023. № 3. С. 124.

<sup>74</sup> Солодилов А. В. Неправо : архаичная теоретическая конструкция или практический институт правового регулирования? // Российская юстиция. 2023. № 2. С. 8.

бличных интересов при одновременном возрастании значимости таких конституционных ценностей, как: конституционный строй; государственное единство; конституционная законность; суверенитет; обеспечение благополучия, благосостояния граждан и справедливости; участие в управлении делами государства; воспитание патриотизма; запрет исполнения решений межгосударственных органов в противоречащем Конституции Российской Федерации истолковании; усиление единства исполнительной власти; эффективная судебная защита прав и свобод граждан и судебный нормоконтроль.

*Консерватизм* правовой политики заставляет законодателей сомневаться, даже в хорошем смысле «заблуждаться»<sup>75</sup>, строго присматриваться к предлагаемым юридическим нововведениям, задумываться о ясности терминологии и перспективах правовой легализации. *Заблуждение (сомнение)* можно рассматривать как приемлемый вариант поведения и действий, связанных с выработкой и толкованием новейших правовых явлений, порядков и институтов. И только потом действовать, принимать окончательное решение, а на определенные промежутки времени в будущем спланировать структурный мониторинг действия нового законодательства. Консерватизм правовой политики в сфере административных правоотношений – это придирчивое и не моментальное перенесение на российскую юридическую почву правил публичного администрирования зарубежных моделей правовой регламентации. Осторожность и прогнозирование как главные критерии правовой рецепции способны обеспечить надлежащий уровень правового регулирования, ликвидацию обнаруженных пробелов в системе правового воздействия и сбалансированный учет общественных, государственных и частных интересов. Консерватизм заставляет сомневаться в планировании и содержании государственной деятельности, подготовке и издании нормативных правовых и административных актов. Лет двадцать назад, когда я присутствовал на международных форумах по модернизации государства и правовой системы, обратил внимание, как ученая молодежь быстро впитала в себя новую терминологию; особенно много говорили о «национальном правопорядке», «российском правопорядке», «развивающемся правопорядке». Обычный термин «правопорядок» (поскольку часто воспроизводился иностранными учителями) так запомнился коллегам, что использовался ими где нужно и где нет. Удивительно, как будто бы не было советского термина «правопорядок» и всего того теоретического обоснования развития данной терминологии?! Научные труды советских ученых забывались, а реанимирование старой (существующей) терминологии происходило без учета опыта ее теоретического анализа в прошлые годы. При этом вос-

<sup>75</sup> Здесь уместно вспомнить М. Салтыкова-Щедрина, который писал: «Заблуждаться казалось естественным. “Заблуждаться” – это означало любить Отечество по-своему, не так, быть может, как начальство приказывает, но все-таки любить. Заблуждались преимущественно дворяне, потому что их наукам учили. Ежели бы не учили их наукам, то они и не заблуждались бы» (Салтыков-Щедрин М. Указ. соч. С. 504–505).

создание терминов в новых политико-правовых условиях с учетом иностранного опыта и подходов к толкованию не запрещается, а порой даже и приветствуется.

Либерализм позволяет эффективно решать оперативные вопросы, опираясь на пожелания граждан и их представления о лучшем устройстве публичной власти, надлежащем качестве осуществления публичного управления, необходимости борьбы с «плохими» чиновниками, решение которых будет направлено на достижение целей построения справедливых правовых порядков и процедур деятельности публичной администрации, ограничения правового статуса профессиональных чиновников, учреждения правовых режимов судебного контроля над государственным аппаратом. Возьмем, к примеру, историю с разработкой проектов двух кодексов об административных правонарушениях в рамках *новейшей административно-деликтной модернизации*<sup>76</sup>. Либеральный подход заключается в том, чтобы как-то превратить российский КоАП в новый федеральный закон об административной ответственности, ибо он, по мнению авторов реформы, перенасыщен изменениями и дополнениями, внесенными в него за последние два десятка лет. Конечно, в соответствии с некоторыми суждениями, уже пришло время пересмотра данного законодательного акта. И при этом необходимо включить в КоАП новые элементы *административно-деликтной процессуальной формы*<sup>77</sup>, усиливающей юридическую защиту при применении административной ответственности. Консервативный взгляд заставляет исследователя и законодателя задуматься над вопросом: если будет принят новый КоАП, то до какого момента он останется стабильным и не требующим включения в него новых изменений и дополнений? Предстоит ответить также и на вопрос о наличии в нынешних правилах привлечения лица к административной ответственности противоречивых норм и процедур, препятствующих вынесению законного, обоснованного и справедливого постановления по делу об административных правонарушениях. Список вопросов к авторам такой реформы КоАП РФ может быть значительным. Консервативное мнение приводит к выводу об отказе на нынешнем этапе от планов реформирования КоАП РФ. Ведь прошло более пяти лет с момента объявления реформы законодательства об административных правонарушениях, однако редки публикации, в которых содержатся настоящие, полноценные и заслуживающие внимания аргументы в пользу предлагаемых масштабных модернизаций административно-деликтного права. Однако заставляют критически отнестись к своему пониманию данного вопроса суждения С. Д. Князева, обосновывающего

<sup>76</sup> Как отмечают ученые, институт административной ответственности, если на него посмотреть со сформулированных за последние 23 года интерпретационных позиций Конституционного Суда Российской Федерации, получил прогрессивное правовое развитие, сердцевиной которого стало утверждение конституционного права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство (см.: *Коблева М. М., Лусеженова З. С.* Актуальная методология понимания административной ответственности // *Мировой судья.* 2022. № 12. С. 26–33).

<sup>77</sup> Об актуальных вопросах отраслевой процессуальной формы см.: *Нестеров В. М.* Направления дифференциации процессуальной формы рассмотрения дел об административных правонарушениях // *Российская юстиция.* 2022. № 3. С. 60–65.

потребность в обновлении законодательства об административных правонарушениях, которое будет способствовать решению таких задач, как: гармонизация административно-деликтного законодательства; оптимизация правового фундамента административной ответственности; исключение коллизионных норм и содержательных противоречий; обеспечение эффективности правоприменения в сфере административно-правовой охраны. И еще один момент, который нужно непременно затронуть, заключается в нарастающем преобразовании производства по делам об административных правонарушениях под воздействием стандартов уголовно-процессуальной формы. На первый взгляд, весьма демократическая инициатива преобразования *административно-деликтной формы* на стадии ее воплощения в жизнь может быть отягощена проблемами самой уголовно-процессуальной формы, ставшей заложницей следования внешних наднациональных процессуальных стандартов уголовного судопроизводства. Здесь уместно привести слова профессора Л. В. Головки о том, что «каждая новая постсоветская уголовно-процессуальная кодификация представляет собой не более чем очередную покупку «франшизы», исключающую внесение в нее каких-либо существенных изменений в результате критического осмысления имеющихся эмпирических данных»<sup>78</sup>.

К характеристике либерального подхода в создании ныне действующего КоАП РФ относится, с моей точки зрения, и включение в предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях установления законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Более того, иногда в субъектах Российской Федерации принимаются кодексы об административных правонарушениях (например, Кодекс города Москвы об административных правонарушениях). Сразу же возникает вопрос: о каком же уровне *кодификации* законодательства идет речь, когда действуют параллельно два кодекса – федеральный и региональный? Конечно, возможны объяснения на этот счет: один кодекс создается по федеральному законодательству, а другой – за нарушения региональных нормативных правовых актов. Казалось бы, имеется правовая логика развития законодательства об административных правонарушениях; однако именно в таком контексте она реально включается в либеральный подход по конструированию законодательства об административных правонарушениях. При этом приводятся аргументы, согласно которым федеральному законодателю неуместно устанавливать ответственность за нарушения «не своего» (а «чужого», т. е. законов субъекта Российской Федерации) законодательства. Более того, данный подход основывается на включенном в Конституцию Российской Федерации либеральном подходе самого общего формулирования базисных категорий, относящихся к характеристике сфер правового регулирования. Как из-

<sup>78</sup> Головки Л. В. Указ. соч. С. 160.

вестно, производство по делам об административных правонарушениях, возможно (так можно всего лишь предположить), отнесено в тексте Конституции Российской Федерации к административному и административному процессуальному законодательству. При этом при действовавшем в 1993 г. КоАП РФ (1993 г. – год принятия Конституции Российской Федерации), законодатель не счел (или просто забыл) необходимым установить в тексте Конституции Российской Федерации терминов «административная ответственность», «административное правонарушение», «производство по делам об административных правонарушениях»; иначе говоря, в Конституции «не нашлось места» для их воспроизведения. Децентрализация в сфере административных деликтных правоотношений получилась явно *сверхлиберальной* и, в сущности, из-за пробелов и противоречий создает для судебной и административной практики множество сложностей, разрушающих их единство (например, установление ответственности за нарушения правил благоустройства по законам субъектов Российской Федерации и судебное обжалование вынесенных постановлений по таким делам об административных правонарушениях в одних субъектах Российской Федерации происходит в порядке обжалования в суды общей юрисдикции, а в других – в арбитражные суды). Вряд ли таким образом можно достичь желаемого единства судебной практики и единообразия в административном правоприменении. В литературе распространено мнение, согласно которому нередко встречается ситуация, «когда правовое регулирование “бежит” впереди его теоретического и конституционно-правового обоснования. В указанных условиях, думается, “багаж” правовых позиций Конституционного Суда относительно соблюдения требований формальной определенности в административно-деликтном законодательстве будет особенно востребован»<sup>79</sup>. В числе глубинных пониманий очевидных необходимостей модернизации законодательства об административной ответственности находится позиция С. Д. Князева об отсутствии целесообразности нахождения в системе производства по делам об административных правонарушениях «арбитражно-процессуальных процедур»<sup>80</sup>.

Могу предположить, что включение в Конституцию Российской Федерации термина «публичная власть» также является проявлением либеральной политики конституционной модернизации, изменения теории государствоведения и государственной власти. Доказательством этого является отсутствие у российского законодателя желания изменять и модернизировать российские законы с учетом новой терминологии «публичная власть» и «публичное управление». Как теперь видно, внедрение в конституционно-правовую материю понятия «публичная

<sup>79</sup> Шишкина О. Е. Качество административно-деликтного законодательства сквозь призму конституционного требования формальной определенности закона // Журнал конституционного правосудия. 2023. № 1. С. 25. См. также: Стахов А. И. О некоторых мерах по автономизации и оптимизации административно-деликтного судопроизводства в Российской Федерации // Российское правосудие. 2021. № 3. С. 13–23.

<sup>80</sup> См.: Князев С. Д. Актуальные проблемы кодификации законодательства об административной ответственности в контексте решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2022. № 5. С. 18.



власть» без, может быть, должного критического анализа данных нововведений оказывает воздействие на само развитие государственного права, конституционного права, государственного строительства, принятие новых законов, развивающих конституционные принципы. Иногда можно подумать, что законодатели как будто наткнулись на какую-то стену непонятных терминов с невыясненным до конца значением для российской системы правоотношений признаков и факторов развития. Публичная власть выполняет функцию определенного «вытеснения» (является одновременно преобладающим термином) традиционных категорий и институтов в виде «государственная власть» и «власть местного самоуправления». Вот и появляется вопрос: насколько данная либерализация (основанная на довольно длительном познании учеными публичной власти) соответствует отстаиванию конституционных ценностей, традиционно значимых для российской правовой системы? Можно ли было «обойтись» без этого термина, включая в текст Конституции лишь обеспечивающие благополучие человека и безопасность государства принципиальных понятий и положений? И еще: почему до принятия конституционных изменений, связанных с публичной властью, не были опубликованы столь глубокие научные труды по теме публичной власти как сейчас, т. е. уже после введения в конституционный текст поправок в 2020 г. В этом случае могла состояться весьма содержательная научно-практическая апробация идей и предложений для законодателя, появилась бы прочная теоретическая основа. Ведь действительно за эти три года после конституционной реформы обнаруживаем настоящий «бум» публикационной активности с выводами как «за» поправки и новые термины, так и «против».

С вопросом об «укрупнении» власти за счет «публичной власти» напрямую связывается и местное самоуправление, которое с первого момента своего становления, прошедшей муниципальной реформы и следующих этапов модернизации так и не связывается в профессиональном сознании абсолютно решенной проблемой. Изменение законодательства, в принципе свойственное любой сфере правового регулирования, стало уже постоянным вектором модернизации управления. Началом всех преобразований в области местного самоуправления стало прекрасное желание построить систему муниципальной власти, но с учетом неясных стандартов зарубежных моделей. Почему-то забылось всё советское местное управление, особенно в системе организации и деятельности управленческих (аппаратных) органов местной власти. Складывалось впечатление, что авторы реформы старались стереть из памяти советскую терминологию, сложившуюся за десятилетия на этом уровне власти. Конечно, местное самоуправление формируется в тесном единстве с другими элементами государственной власти, публичной администрации, правовой системы. Следовательно, изменение одного из них моментально приводит к движению внутренней структуры другого элемента, а порой и всей системы публично-правовых отношений. Можно задать вопрос: муниципально-правовая система сформирована, действует в согласованном единстве со всеми уровнями публичной власти, органически встроена

в общий юридический механизм организации и функционирования власти – о чем речь-то тогда идет в настоящее время в контексте местного самоуправления? О необходимости обеспечения эффективности и надлежащего качества организации и функционирования органов местного самоуправления и его исполнительно-распорядительного аппарата, местной администрации. Ибо неясности, неточности, неопределенности в правовой регламентации дискредитируют идею «власти населения» на муниципальном уровне; возникает вопрос о самой необходимости выделения этого уровня власти в самостоятельный и формально независимый. И такое состояние практики местного самоуправления не может уже распространяться на длительную перспективу. Общество находится постоянно в ожидании после каждого витка реформирования местного самоуправления и задается вопросом: ну, вот теперь-то заработает в полную силу муниципальная власть? Повысится ли эффективность деятельности органов местного самоуправления с учетом их «встроенности» в *единую систему публичной власти*? Термины – новые, модели муниципальной власти – реформированные, а правовые проблемы и практика местного самоуправления остаются старыми. А фундаментальных проблем в организации и функционировании муниципальной власти и деятельности местной администрации, по мнению специалистов, с годами меньше не становится<sup>81</sup>. Как показывает практика, государственный уровень организации власти всегда эффективнее и более адекватно отвечает на общественные запросы и обеспечение благополучия населения, удовлетворение его экономических потребностей. Следовательно, вопросы взаимодействия уровней публичной власти должны быть решены предельно ясно и с обеспечением решения задачи по исполнению вопросов местного самоуправления на надлежащем уровне.

Взаимосвязанным с местным самоуправлением вопросом является публичная служба, создаваемая в органах местной власти и называемая *муниципальной службой*. Сложилось представление, что государственная и муниципальная служба – два вида единой публичной власти. Однако фундаментальные вопросы как понимания, так и практики законодательного регулирования только преумножаются. Служащие органов местного самоуправления, в сущности, по своему административному правовому статусу мало чем отличаются от государственных. Существование самой муниципальной службы как отдельного вида публичной службы обусловлено выделением в системе публичной власти муниципальной и формированием соответствующей системы органов местного самоуправления, исполнительно-распорядительных органов муниципального образования (местной администрации). Общие принципы организации и функционирования системы публичной власти, базовые принципы государственной и муниципальной службы, конституционные правовые основы правовой государственности, видимо, создают для ученых предпосылки для обоснования мнения «о единой публичной службе, обеспечивающей функционирование единой системы пу-

<sup>81</sup> См.: Михеева Т. Н. Служба в органах местного самоуправления : современные тенденции и исторический опыт // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2023. № 2. С. 5.

бличной власти»<sup>82</sup>. Как следствие, сразу же обнаруживаются вопросы спорного характера, например, о понимании государственной и муниципальной службы. В одном случае, т. е. с государственной службой, законодательная детализация понимания и предназначения государственной службы. А муниципальная служба определяется фактически без всяких юридических детализаций через профессиональную деятельность граждан на должностях муниципальной службы. Причем данные должности замещаются посредством заключения *трудоого договора* (контракта) в отличие от государственной службы, когда заключается *служебный контракт*, который считается неотъемлемым элементом государственно-служебного правоотношения. Понять предложение о разработке законодательства о единой публичной службе можно. Однако этап практической реализации данного предложения в законодательстве будет сопряжен со сложностями куда более высокого порядка нормативного правового сочетания общих норм, касающихся различных уровней публичной власти – государственной и муниципальной. И, как следствие, законодательный акт будет переполнен общими нормами, относящимися к самим уровням публичной власти. Выгода такой законодательной модели может быть значительно уменьшена за счет многочисленных норм общего характера. Конечно, сейчас (в отсутствие проекта предлагаемого закона) очень сложно судить как о его полезности, так и востребованности административной практикой.

Консерватизм правовой политики в области административных и иных публичных правоотношений может создавать лучшие условия для правовой рецепции, так как приоритетными станут, во-первых, учет строгих юридических «рамоч» перенесения в национальное правовое пространство зарубежных юридических моделей, и, во-вторых, должная аргументация того, что предлагаемые модернизации идут на пользу национальным административным порядкам. Консерватизм в обосновании необходимости появления новых нормативных правовых актов в системе административного права должен гарантировать в итоге законность, обоснованность и справедливость принимаемых судами и административными органами в порядке правоприменения судебных и административных правовых решений, обеспечивать полноценность учреждаемых административно-правовых режимов, классическое понимание которых отражается в процессе законотворчества.

Консерватизм означает использование исследовательской энергии в защиту лучших представлений о сущности, структуре, предназначении и содержании административного и административного процессуального права. Он – залог установления точности правовых категорий в административном праве и толковании взаимосвязанности всех его частей. Результатом консервативной политики в сфере административных правоотношений становится такая всеми желаемая правовая определенность. Либеральные традиции обеспечивают внешние очер-

<sup>82</sup> Михеева Т. Н. Указ. соч. См. также: Мигущенко О. Н. Народовластие и единая система публичной службы // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2022. № 2. С. 5–10.

тания правовой определенности. Однако, когда возникает практическая потребность принятия желаемого правового решения, то правовая определенность размывается многочисленностью обоснований и приводит к желаемому правовому акту с противоречивым юридическим содержанием, обусловленным широким толкованием с примесью политико-правовых пристрастий.

Консерватизм создает уверенность общества, социальных групп, граждан, всех субъектов права, умеющих рассуждать и оценивать правовые события, в юридической защите в сфере административных и иных публичных правоотношений. Консерватизм – это формирование уверенности в создании надлежащего публичного управления, внутренних регламентах, производствах и процедурах. Лучшие модели публичного управления формируются и развиваются на основе конституционных ценностей. Законодатель должен формировать и пропагандировать уверенность в административно-правовой защите, в какой бы форме она ни выражалась: в административной жалобе или административном иске (судебной правовой защите).

Консерватизм правовой политики в административных правоотношениях – это гарантия принципа справедливости в реализации как материальных, так и процессуальных административно-правовых институтов. Общеизвестно, что именно в системе административного правового регулирования как ни в каких иных правоотношениях важна *справедливость*. Иногда люди могут простить правоприменителю (должностным лицам, государственным или муниципальным служащим) нарушение закона (принципа законности), но они будут всячески (и причем порой долго) упрекать его за оплошности в установлении, обеспечении или недостаточном отстаивании справедливости. Человеку запоминается его унижение несправедливым решением, административным действием (бездействием), которое было принято судом или должностным лицом, рассмотревшим публично-правовой спор (дело). При чем здесь консерватизм? Дело в том, что на его основе устанавливаются проверенные временем правовые порядки и правила, гарантированно характеризующие итоговое решение судьи или административного органа как справедливое! Либеральный правовой подход, нередко базирующийся на передовой юридической терминологии, из-за своей привлекательности, увлеченности внешней стороной правового воздействия, предельной ясности благожеланий, способен создавать сценическую иллюзию правовой защищенности личности. Однако, когда государству нужно принять непопулярное для общества и населения решение, вся незыблемость и привлекательность установленного правового порядка вмиг рушатся, а государственное решение принимается с помощью «демократической силы», содержащей в своем арсенале средства политико-правового принуждения. Здесь можно привести пример с французским Сенатом (верхняя палата Парламента), который в марте 2023 г. поддержал предложенную правительством пенсионную реформу, несмотря на многотысячные долгосрочные протесты. Причем правительство избрало такой способ вынесения реформы на обсуждение, который обеспечивал вначале огра-

ничение 50 днями парламентского обсуждения в обеих палатах Национального Собрания, а затем позволило ему использовать нормы Конституции Французской Республики, чтобы принять реформу без голосования депутатов<sup>83</sup>. А позднее Конституционный Совет Франции признал законной пенсионную реформу и утвердил повышение пенсионного возраста. Трудно найти современного либерала, который при появлении для его политической власти опасности, достойного политического противовеса или общественного возмущения не отыскал бы в тексте законодательных актов консервативные юридические положения и конструкции, упрощающие правовые процедуры принятия решений и устанавливающие возможности применения средств административного принуждения.

Создание надлежащих правовых гарантий, способствующих прогрессивному развитию сферы административных и иных публичных правоотношений, – это и есть консерватизм в реализации законотворчества с использованием политических устремлений как ученых, так и законодателей и нацеленных на внедрение традиционных, легко понимаемых и проверяемых средств юридической техники. Здесь, конечно же, сразу возникают вопросы. Что означает «прогрессивное развитие» или почему желаемый публичный правопорядок в меньшей степени может зависеть от *либеральных начал* правовой политики? На каких основаниях устанавливается такой односторонний приоритет консервативности? Это точно так же, как и с пониманием «справедливости». Ведь все в своей жизни неоднократно задавали вопрос: что такое справедливость? Каково ее понимание, видимые характеристики или основные свойства? А ведь, как известно, каждый по-своему трактует справедливость и индивидуально наделяет ее исходными признаками. Очевидно, во всех указанных дискуссиях следует руководствоваться самыми устоявшимися и распространенными в обществе представлениями как о прогрессе, так и о справедливости. Признание, согласие с установленными правовыми нормами, поддержка демократических правовых режимов и устоев – всё это следует относить к сложившимся традициям взаимоотношений общества и государственной власти. Развитие детализированных вертикальных взаимоотношений в системе публичной администрации и государственной службы, как правило, базируется на идеях консервативной правовой политики законодателя в регламентации государственно-служебных отношений, обеспечивающих защиту конституционного строя, суверенитета страны, государственную и общественную безопасность, прав и свобод человека и гражданина, публичных интересов организаций. Служебная дисциплина, служебный правопорядок и дисциплинированность государственных служащих также следствие усиления государственно-правового воздействия на процесс формирования лучшей модели публичной службы.

Если обратить взор на исследования ученых-административистов из европейских стран, например Германии, с попыткой понять современные направления в исследовании институтов административного права, то выясняется, что

<sup>83</sup> URL: <https://www.rbc.ru/politics/14/04/2023/643956709a794722d0d81f9a>

в приоритете находится делящаяся уже несколько десятилетий дискуссия в связи с идеей создания «нового административного права». Отмечается, что «оно в любом случае преследует комплексный подход к руководству или надлежащему управлению, который выходит далеко за пределы преимущественно связанных с правовыми актами положений Закона об административных процедурах»<sup>84</sup>. Известный ученый-юрист, коллега-административист из Казахстана профессор Р. А. Подопригора, рассуждая о значимости принятия в 2021 г. *Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан*, отмечает: «К сожалению, опыт других государств, близких Казахстану по правовым традициям, показывает, что внедрение новых институтов, включая институт административных процедур, идет очень сложно. Это лишний раз подтверждает тезис о том, что дело не только в формальном наличии закона, но и в более глубоких изменениях в правовой системе и правосознании»<sup>85</sup>. Данный вывод непременно подходит и для отечественных модернизаций административного права.

Обоснование необходимости принятия российского федерального закона об административных актах и административных процедурах – это, непременно, проявление консерватизма в административно-правовой политике, направленной на установление здравых требований к разработке административных актов и определение принципов административных процедур, создающих прогрессивный правопорядок во взаимоотношениях граждан и органов публичной власти. Содержание будущего закона включает обязанности, правоограничения, требования к правовому акту органа публичного управления и процедурные правовые формы их принятия, вступления в силу и исполнения. Органы исполнительной власти и их аппарат, государственная и муниципальная служба с принятием закона «Об административных процедурах» получают юридический стандарт осуществления исполнительно-распорядительной деятельности. И Российская Федерация, бесспорно, может воспринять правовой дух административных процедур, приспособить идейное их содержание к нормативным реалиям, принять традиционные институты и принципы административных процедур в качестве основополагающих правовых регуляторов административных активностей, распространенных в публично-правовой сфере.

<sup>84</sup> Элс Д. Развитие кодифицированного административно-процедурного права // Немецкая доктрина административного права и становление института административных процедур в странах Центральной Азии : материалы Междунар. конф., приуроченной к 45-летию со дня принятия Закона об административных процедурах Германии (Ташкент, 25 мая 2021 г.). Ташкент, 2022. С. 79. (Ученые записки Института государства и права Академии наук Республики Узбекистан. 2021. Т. 1. / отв. ред. Л. Б. Хван).

<sup>85</sup> Подопригора Р. А. Административные процедуры в Казахстане : новый этап // Немецкая доктрина административного права и становление института административных процедур в странах Центральной Азии : материалы Междунар. конф., приуроченной к 45-летию со дня принятия Закона об административных процедурах Германии (Ташкент, 25 мая 2021 г.) // Ученые записки Института государства и права Академии наук Республики Узбекистан. 2021. Т. 1. / отв. ред. Л. Б. Хван. Ташкент, 2022. С. 102.

Как уже обсуждалось, не критическое отношение к привнесенным в российскую правовую теорию терминам и институтам на деле не формирует твердого убеждения в необходимости и юридической «живучести» в стране данных категорий либо и вовсе приводят к деградации вообще-то заслуживающих внимания иностранных правовых институтов. Речь, конечно, не идет о сотнях иностранных понятий и терминов, появившихся в российском законодательстве (например, в гражданском), начиная с 90-х гг. прошлого столетия. Создание новых правоотношений объясняло такую рецепцию права, как включение в тексты законов новейшей терминологии и институтов. В нашем случае речь идет о глобальных правовых идеях и предложениях по модернизации сферы административных и иных публичных правоотношений. Например, термин «*хорошее управление*» (или «право на хорошее управление»), в сущности, понятен всем, но трудно объясним с позиций практической трансформации данной терминологии в административное законодательство. «Хорошим управлением» можно, очевидно, посчитать устранение в рамках «регуляторной гильотины» в течение 2019–2020 гг. из правового поля явно избыточного санитарно-эпидемиологического регулирования (требований) для отдельных сфер предпринимательской деятельности<sup>86</sup>. Как известно, «*хорошее управление*» – это надлежащее или эффективное публичное управление; в системное толкование термина включаются самые лучшие правовые принципы организации и функционирования исполнительной власти и ее органов, современные административные процедуры, административная культура и высокий стандарт осуществления функций государственного управления и предоставления публичных услуг<sup>87</sup>. Всё так! Однако указанная терминология не может изначально включиться в механизм правового регулирования из-за ее формальной простоты и отсутствия возможности точного толкования. Как-то М. Е. Салтыков-Щедрин тоже сформулировал «основную мысль об управлении» и «хорошее управление» (или «хорошее государство») представил в весьма простых и понятных всем выражениях: «Государство должно быть сильно, государство должно быть образованно, государство обязывается иметь свою промышленность, торговлю и проч. Высшее же выражение государства есть правительство, которое и несет на себе всю ответственность за него. Отсюда – его права и обязанности. Права: собирать подати для удовлетворения требования бюджета, объявлять рекрутские наборы для пополнения армии и флотов, поддерживать благочиние, гармонию и единообразие. Обязанности: входить в нужды народа и устраивать его благосостояние с таким расчетом, чтобы государство от того процветало. Такова основная мысль нашего управления»<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> См.: Смоляков П. Н. Некоторые общие проблемы административного, административно-деликтного и уголовного законодательства (правоприменение в период пандемии) // Российское правосудие. 2022. № 10. С. 21.

<sup>87</sup> См., например: Гриценко Е. Право на хорошее управление в условиях цифровой трансформации. С. 15–36.

<sup>88</sup> Салтыков-Щедрин М. Указ. соч. С. 516.

Вообще невозможно спорить с тезисом о необходимости установления в стране *режима хорошего управления*, ибо *плохое управление* никому не нужно. Тем более что содержательная правовая аргументация данного термина весьма понятна, ясна и перспективна. Основная претензия к терминологии и ее включенности в традиционный государственно-правовой лексикон заключается в преувеличении значимости универсального обозначения чрезвычайно сложного и важного для исполнительной власти понятия и одновременно в пренебрежении накопленным в прошлые десятилетия потенциалом управленческих наук. Если эту тематику объединить в более широкие интерпретации, то можно уверенно присоединиться к словам профессора В. М. Сырых, который заключает, что прогресс науки вряд ли может базироваться на безрассудстве и доверчивости правоведов, пропагандирующих постмодернизм в теории права как учения, «не имеющего никаких оснований для занятия статуса ведущей доктрины современного российского правоведения»<sup>89</sup>. Вряд ли жизнеспособной окажется и «постклассическая парадигма метамодерна», в контексте которой учеными рассматриваются вполне понятные и объяснимые цивилистические процессуальные правовые отношения<sup>90</sup>. Повсюду не только наблюдаем, но и зачарованно повторяем внедренные в законодательство слова, принципиально всем знакомые и понятные, но используемые законодателем не в традиционных теоретических конструкциях. Например, «компетенция» применяется сегодня в наименованиях и предложениях, которые вряд ли должны их содержать. Возьмем, к примеру, образовательную сферу, российское законодательство об образовании. В литературе усиленно критикуется позиция, согласно которой «преподавателей обязали давать “компетенцию” (ст. 2 и др. Закона об образовании) и даже не потрудились объяснить, что это такое (наверное, кому-то из писавших текст закона просто понравилось английское “*competence*”»<sup>91</sup>. Трудно не заметить и «идеологическую» подоплеку в виде повсеместного использования данного понятия. Автор этих строк в конце 90-х гг. прошлого века в европейских странах в большом избытке наблюдал вывески на зданиях с примерно одним и тем же названием: «Центр компетенций» (разного профиля). И через несколько лет всё это перекинулось на фасады российских зданий. Отчего же так? Очевидно же, что лучше иметь свои собственные привлекательные идеи (политических и государственных деятелей, ученых, законодателей, управленцев), оборачивающиеся со временем в значительные и признаваемые концепции, да желательны такие, чтобы на них обратили внимание иностранные правовые школы. Кстати, желание и призывы обеспечивать в нашей стране развитыми отечественными правовыми институтами, полноценным за-

<sup>89</sup> Сырых В. М. Постмодернизм в теории права – пустоцвет на живом древе юридического знания // Российская юстиция. 2022. № 12. С. 51.

<sup>90</sup> См.: Зубович М. М., Коршакова К. В., Томбулова Е. Г. Гражданские процессуальные отношения : перспективы трансформации // Вестник гражданского процесса. 2022. Т. 12, № 2. С. 105.

<sup>91</sup> Рассказова Н. Ю. Школа навыков или школа знаний : каков путь российского образования // Закон. 2023. № 3. С. 148.



конодательством и эффективной юридической деятельностью правоприменителей выполнение государственных функций, права, свободы и законные интересы граждан, организаций, иных субъектов права вполне «вписываются» в концепцию реализации известного консерватизма. Например, российская судебная система, учитывая надлежащий правовой потенциал организации и функционирования судов, имеет основания для утверждения, что принимаемые и исполняемые судебные решения могут вполне соответствовать ожиданиям общества. Здесь можно упомянуть долгий период взаимодействия и определенного соперничества российской судебной системы с ЕСПЧ, который, несомненно, давал позитивный правовой импульс для совершенствования представлений о праве, правовых стандартах, новых юридических механизмах, правовой идеологии. Итоги такой практики еще будут востребованы, разумеется, до той ее части, которая выглядит, а порой и считается как деструктивная и чрезмерно неопределенная, конфронтующая с национальными подходами и практиками в области судебной защиты прав человека, что, как известно, и имело место в действительности. По мнению В. Д. Зорькина, перед российской судебной системой и судейским сообществом встает задача «продемонстрировать, что Россия – это территория неуклонного действия правового закона, защищенная национальным правосудием, которое не нуждается в “импортозамещении”»<sup>92</sup>. При этом весьма продуктивным предостережением можно посчитать преждевременность учреждения в стране еще одного уровня судебной системы в виде специального суда по правам человека<sup>93</sup> как некой замены ЕСПЧ, ибо, как часто это бывало, создаваемые формально и по наименованию полезные организации, институты, государственные или общественные органы (организации) с целью обеспечения и защиты прав человека на деле становились непригодными для достижения «уставных» целей и декоративными по своему содержательному предназначению. В данном контексте весьма показательна история развития в субъектах Российской Федерации уставной юстиции, закончившаяся ликвидацией созданных в некоторых из них конституционных (уставных) судов<sup>94</sup>.

Пытаемся ли мы увидеть сразу лучшие содержательные моменты в либеральной правовой политике, созидающей потом на практике новые административно-правовые институты? Часто нам достаточно каких-то новых и непривычных суждений о полезности обсуждаемого к внедрению в национальный правовой порядок иностранного института, и на практике сразу же начинаем его «прилаживать» к российским правовым условиям. Если не получается извлечь максимальную пользу от такой рецепции, тем не менее, наступает пора ожидания желаемого

<sup>92</sup> Зорькин В. Д. Судебная власть перед вызовами времени // Журнал конституционного правосудия. 2023. № 2 (92). С. 2.

<sup>93</sup> См.: Там же.

<sup>94</sup> См.: Гриценко Е. В. Эволюция российской модели регионального конституционного контроля : от уставных палат к конституционным судам и обратно? // Журнал конституционного правосудия. 2023. № 2 (92). С. 6–17.

правового эффекта. Порой даже трудно согласиться с самой идеей внедрения нововведения в юридическую ткань законодательного материала. Однако желание иметь в наличии зарубежный правовой инструмент не дает возможности поставить под сомнение его первоначальную неэффективность и надуманность. Остается без ответа вопрос: почему закон должен быть таким, как он развит и действует в европейских странах?! Конечно, существуют наднациональные правовые системы, действующие принципиально одинаково для всех государств – членов такой объединенной системы. Однако и там имеются различные толкования и известные различия в регламентации управленческих порядков и процедур. Но базовые, принципиальные институты, на которых основывается административный порядок и судебная защита, – одинаковы.

Невозможно утверждать, что и сегодня продолжается время «торжества бессистемного либерализма». Тем не менее фактов включения весьма «красивых» на первый взгляд терминов и институтов в российское законодательство – множество. Например, во все российские процессуальные кодексы был введен институт «разумного срока» – институт зарубежного процессуального права. Если бы он был инкорпорирован в российское процессуальное законодательство с сохранением неотъемлемых для него юридических свойств, системного влияния на весь судебный процесс, принципов и предназначения, то, очевидно, при этих условиях «разумный срок» демонстрировал бы позитивную направленность реформирования процессуального законодательства. Однако с включением в судебный процесс «разумного срока» остались нетронутыми традиционные для всех российских процессуальных законов *обычные процессуальные сроки*. КАС РФ устанавливает в качестве принципа административного судопроизводства «осуществление административного судопроизводства в разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок» (ст. 6 КАС РФ); более детально данный принцип определен в ст. 10 КАС РФ. Трудно спорить с весьма позитивным процессуально-правовым потенциалом данной нормы КАС РФ. Но как быть с процессуальными сроками рассмотрения и разрешения административного дела? Замысел законодателя о «разумном сроке» понятен, его содержание дается в каждом учебнике по административному судопроизводству, в процессуальных законах, а также в разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации. Но вопрос остается без ответа: зачем при разумном сроке сохранять все иные предельно точно определенные процессуальные сроки?! Процессуальный срок – на то он и срок совершения того или иного процессуального действия – точен и требует своего соблюдения. Разумный срок – лишь дополнительная гарантия, как бы на всякий случай, если судья по каким-то причинам будет затягивать судебный процесс или судопроизводство будет само затягиваться фактически по не зависящим от судьи обстоятельствам. Как известно, на практике судей, нарушающих процессуальные сроки, критикуют и к ним могут быть применены даже дисциплинарные наказания. При этом слова «разумный срок» как-то остаются вне внимания выше-

стоящих инстанций, и если судья начинает ссылаться на «разумный срок», аргументируя свои процессуальные действия в рамках данного «сверхлиберального» процессуального института, то, как правило, поддержки он никогда не находит. Главное – не нарушать точно определенных процессуальных сроков в системе судопроизводства. Более того, термин «разумный срок» вряд ли отражает традиционные правовые наименования в судебной процессуальной деятельности, сложившейся в нашей стране.

Консерватизм в развитии административного и административного процессуального права – в установлении и создании надлежащих *административных правовых порядков*, гарантирующих точное и в соответствии с законом (надлежащее) исполнение должностных обязанностей в системе всей государственной службы, эффективное исполнение административных функций, правильное осуществление исполнительно-распорядительной деятельности. Консерватизм, с моей точки зрения, должен гарантировать развитие эффективных управленческих процедур в системе государственного управления. То есть и в научных исследованиях наступает момент, когда правовая теория в меньшей степени может заботиться о способах разрешения *юридических конфликтов*, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений и при осуществлении публичного управления. Как известно, в течение последних 25 лет произошла концентрация внимания на *административной конфликтологии* (кстати, и других видов конфликтологии, например *конституционной*)<sup>95</sup> и способах разрешения публично-правовых споров. Не подвергаю никакому сомнению, что и конфликтология – важнейшая и интересная часть административно-правовой теории. Но, может быть, нормы административного права, в первую очередь, должны гарантировать *бесконфликтную* административно-правовую среду и *бесконфликтное* взаимодействие всех участников правоотношений? Может быть, новейшими направлениями исследований и должны стать тематики по развитию потенциала *позитивного* публичного управления, функций, порядков и административных процедур? А проблемы известного либерального толка, связанные с *судебным примирением* и использованием медиативных юридических инструментов, вряд ли должны включаться в центр административно-правовой политики. Как видно, медиация в настоящее время как научная проблема достигла вершины научного внимания, но лишена на практике адекватных признаний и использования. Вместе с тем развитие и этого правового института (весьма значительно поддерживаемого и идеологически) тоже есть проявление либерального подхода в создании правозащитных механизмов и правил. Да, и сами судебные формы юридической защиты должны быть сопоставимы с масштабами и границами процессуального правового регулирования. Ученые, надеясь на большое будущее примирительных процедур, призывают повышать «уровень правовой культуры

<sup>95</sup> См.: Третьяк И. А. Конституционная конфликтология – новый раздел науки конституционного права // Журнал конституционного правосудия. 2022. № 1. С. 30–34.

и правосознания конфликтующих сторон»<sup>96</sup>. Однако, как известно, повышение правовой культуры и правосознания обычно приводит к активизации усилий по использованию судебных форм правовой защиты, традиционно используемой в системе судопроизводства. По мнению М. З. Шварца, «сейчас говорить и писать о медиации просто модно, но прижиться пока она не может. Юридические усилия для этого бессмысленны»<sup>97</sup>. Доказанным фактом является и малочисленность заключенных соглашений о примирении по делам, возникающим из административных правоотношений<sup>98</sup>. Иногда ученые, рассматривая принцип судебной защиты и принимая во внимание институт примирения сторон, делают вывод о «смещении вектора развития российского гражданского судопроизводства от состязательной его модели к модели либеральной»<sup>99</sup>. Вряд ли курс на повышение эффективности судебной защиты следует признавать движением в сторону либерализма, ибо такой общественный запрос находится в основе консервативной правовой политики, предоставляющей законодателю и правоприменителю возможности для осуществления базовых государственных функций и требований правовой государственности.

Консерватизм проявляется также в признании даже самой либеральной идеи политико-правового развития, но только после длительного и настоящего обсуждения, проведения научных форумов, согласований, моделирования правовых ситуаций, возникающих при включении в правовую систему предлагаемого нового правового института. В современных условиях полезно противопоставление прогрессивного консерватизма в выработке главных направлений правовой политики в области регламентации порядков рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, и административных процедур. Всякие новые полезные идеи и предложения по совершенствованию административно-правовых механизмов должны проходить апробацию в практике применения традиционных правовых механизмов. Невозможно не признать, что обсуждаемые вопросы сложны, ибо, если, например, идет речь о создании или улучшении правовой защиты прав, свобод, законных интересов граждан и организаций, то здесь применимы *интернациональные* модели правового установления *публичных интересов*<sup>100</sup> и правозащищающих порядков; ведь права

<sup>96</sup> Загидуллин М. Р., Каримуллина А. Р. К вопросу о принципах примирительных процедур // Вестник гражданского процесса. 2022. Т. 12, № 3. С. 79.

<sup>97</sup> Шварц М. З. Высшая школа – это не клуб по интересам // Закон. 2023. № 1. С. 12.

<sup>98</sup> См.: Котлярова В. В. К вопросу о заключении соглашений о примирении по делам, возникающим из публичных правоотношений // Мировой судья. 2022. № 10. С. 37. См. также: Михайлова Е. В. О правовой природе, принципах и правовом положении участников судебной примирительной процедуры // Государство и право. 2022. № 10. С. 18–30.

<sup>99</sup> Лебедев М. Ю. Принцип судебной защиты как вектор развития современного российского гражданского судопроизводства (часть 2) // Вестник гражданского процесса. 2022. Т. 12, № 3. С. 183.

<sup>100</sup> См.: Павлова М. Законные и публичные интересы в административном судопроизводстве в России : проблемы толкования // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 5. С. 63–77.

и свободы, *законные интересы* – это наднационально-правовые категории и, как правило, с одним и тем же юридическим содержанием, а также необходимостью установления для них прочной государственной и общественной защиты. Здесь уместны и консервативные, и либеральные предпочтения в нормативном изложении указанных правоотношений; в данной сфере публичных правоотношений могут развиваться какие-то абстрактные и объединяющие воззрения на тот или иной административно-правовой институт, выделяя их значение в каждом конкретном случае.

Консерватизм правовой политики может отражаться и в установлении демократических административных порядков и обеспечении законности деятельности административных органов и должностных лиц. Например, консервативная правовая политика преобладала при реформе законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, закончившейся принятием Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Во второй главе данного закона установлены принципы государственного контроля (надзора), муниципального контроля (ст. 7–14). Они сформулированы по-новому, с глубоким содержанием, необходимым толкованием, расширением границ традиционного понимания контрольно-надзорной деятельности, но и, что очевидно, с учетом европейских стандартов осуществления административной деятельности, как то: законность и обоснованность; стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований; соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц; охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц; недопустимость злоупотребления правом; соблюдение охраняемой законом тайны; открытость и доступность информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля; оперативность при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Соотношение консерватизма и либерализма в реализации административно-правовой политики выработывалось и в соперничестве (порой, известном противостоянии) ученых-юристов и законодателя, принимавшего к рассмотрению новые законы или вносившего в них изменения в соответствии с новой административно-правовой реальностью. Как известно, весь постсоветский период ученые «бежали» за реформаторами и законодателем; иногда отставали в выработке научных представлений о существе законотворческой деятельности, иногда бездействовали, а после принятия и вступления закона в силу одни начинали критиковать его нормы, другие – хвалить, третьи – никаким образом не реагировали на нововведения, полагая, что законодатель всегда прав. И впрямь (и это тоже нужно признать), некоторые институты и даже отрасли законодательства появлялись в юридическом пространстве при непосредственном влиянии исследователей на российского законодателя. В сущности, административная реформа (2003–2005 гг.), административно-процессуальная реформа (создание КАС РФ в

2015 г.), реформа государственного контроля и надзора (2020 г.) и некоторые другие стали следствием первоначального научного осмысления и формирования соответствующих предложений по изменению российского административного законодательства.

Административно-правовая политика – динамичная система предлагаемых к внедрению в сферу административных и иных публичных правоотношений правовых норм, которые спрогнозированы на основе уже реально существующих или точно имеющих перспективу возникновения запросов и требований в улучшении механизма административного правового регулирования с целью установления адекватных новым социально-государственным условиям институтов, правил, порядков и процедур. И снова, несмотря на простоту замысла и изложения, востребованными являются слова Ю. А. Тихомирова, которые важны для разработки административно-правовой политики, о первостепенном значении в будущем всемерной поддержки научно-технического творчества и признания приоритетного значения научных выводов и рекомендаций «при подготовке проектов базовых законов, основных управленческих решений и проектов преобразований в разных сферах»<sup>101</sup>. Прогрессивное развитие сферы административных и иных публичных правоотношений, если учитывать смысл и направленность правового регулирования в данной области, характер связей и взаимодействий в ней, доминирующие принципы публичного правопорядка, необходимость выработки надлежащих порядков публичного управления и государственной юридической защиты, может обеспечиваться передовыми политико-правовыми воззрениями и продуманными практическими действиями законодателя. Однако все эти общие категории конституционно-правового уровня должны подкрепляться всегда конкретными административно-правовыми нормами, правилами, институтами, процедурами, которые в своем единстве и формируют эффективный механизм правоотношений. Правовая политика, содержащая известный консерватизм предлагаемых модернизаций, способна получить общественную поддержку и создавать полезные для правоприменительной практики юридические стандарты поведения, действий, принятия административных решений.

Осуществляемые в будущем административные реформы концептуально зарождаются в планируемых юридических стандартах административно-правовой политики, цель которой – улучшить публичное управление, гарантировать справедливость, обоснованность, целесообразность, общественную поддержку как масштабных результатов административного нормотворчества, так и индивидуальных административных правовых актов, базирующихся на потенциале законодательства об административных процедурах. Административное правовое регулирование испытывает на себе значительное воздействие со стороны политического процесса, многочисленных институтов политической власти и соответствующих процедур. Административное право как наука в глобальном плане исследует стратегические подходы и оперативные порядки изменения об-

<sup>101</sup> Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 14.

щего административного законодательства, которые основываются на обновленных приоритетах развития исполнительной власти, административной системы, взаимодействия органов публичной власти с гражданами и организациями, внедрения полезных технологий цифровизации и искусственного интеллекта в публичный правопорядок. При этом прогресс в сфере административных и иных публичных отношений достигается посредством актуализации административного законодательства и обеспечивается усилиями по отстаиванию идей приверженности традиционным ценностям, правовым порядкам, социальным, нравственным и культурным учениям.

**Для цитирования:** *Старилов Ю. Н.* Административная правовая политика 2023 года: востребованность, идеалы, потенциал // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 170–216. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-170-216>

**Recommended citation:** *Starilov Yu. N.* Administrative legal policy 2023: demand, ideals, potential // *Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search* / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 170–216. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-170-216>

*Воронежский государственный университет*

**Старилов Ю. Н.**, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан,  
заведующий кафедрой административного  
и административного процессуального права

E-mail: [juristar@vmail.ru](mailto:juristar@vmail.ru)

**Starilov Yu. N.**, Doctor of Legal Sciences, Professor,  
Honored Scientist of Russian Federation, Dean,  
Head of the Administrative and Administrative Procedural Law

E-mail: [juristar@vmail.ru](mailto:juristar@vmail.ru)

**НАУЧНЫЕ ТРУДЫ УЧЕНЫХ**  
**ПО ПРОБЛЕМАМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**SCIENTIFIC WORKS OF SCIENTISTS**  
**ON PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE LAW**





## ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

### ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-219-252>

### ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО И ПОЛИЦЕЙСКАЯ ВЛАСТЬ

**А. Б. Зеленцов**

*Российский университет дружбы народов*

**Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы понимания «правового государства» в сочетании с осуществлением полицейской власти. Отмечается, что для административно-правовой науки методологическое значение имеет раскрытие соотношения понятия правового государства с категорией полицейского государства, которое принято понимать как типичное воплощение неправового государства. Анализируются модели как полицейского государства (особенности его современной типологии), так и правового государства. Исследуется верховенство права как критерий правового государства; при этом оно характеризует его как государство, власть и деятельность которого подчиняются праву. Показаны виды (модели) правовых государств. Проведено полноценное изучение полицейской власти в правовом государстве с учетом концептуальных подходов к пониманию в контексте сравнительного правоведения. Актуализируется вопрос концептуализации понятия полицейской власти в административно-правовой науке современной России. Делается вывод, что построение строгой теории полицейской власти в отечественном административном праве должно основываться на принципе усиления защиты прав частных лиц от их необоснованных и незаконных ограничений в условиях эффективного обеспечения публичных интересов.

**Ключевые слова:** правовое государство, верховенство права, верховенство прав человека, верховенство закона, административная юстиция, полиция, полицейская власть, административная деятельность, публичная администрация, полицейское государство.

## CONSTITUTIONAL STATE AND POLICE AUTHORITY

**A. B. Zelentsov**

*Peoples' Friendship University of Russia*

**Abstract:** *the article addresses issues of understanding the “rule of law” in conjunction with the exercise of police authority. It is noted that for administrative and legal science, methodological significance is the disclosure of the relationship between the concept of a rule of law state and the category of a police state, which is usually understood as a typical embodiment of an illegal state. Models of both the police state (features of its modern typology) and the rule of law are analyzed. The rule of law is explored as a criterion of the rule of law; however, it characterizes it as a state whose power and activities are subject to law. Types (models) of legal states are shown. A full-fledged study of police power in the legal state was carried out, taking into account conceptual approaches to understanding in the context of comparative law. The issue of conceptualizing the concept of police power in the administrative and legal science of modern Russia is being updated. It is concluded that the construction of a strict theory of police power in domestic administrative law should be based on the principle of strengthening the protection of the rights of individuals from their unreasonable and illegal restrictions in conditions of effective public interests.*

**Key words:** *constitutional state, rule of law, rule of human rights, rule of law, administrative justice, police, police authority, administrative activities, public administration, police state.*

Понятие «правовое государство» является одной из центральных категорий теории права и государства, а также конституционного права, однако в науке отечественного административного права она не заняла пока подобающего ей места. Теоретическим и прикладным вопросам развития административного права в контексте реализации стандартов правового государства посвящено сравнительно небольшое число специальных административно-правовых исследований<sup>1</sup>. Во многих современных учебниках по административному праву конструкция правового государства либо вообще не упоминается, либо затрагивается мимоходом. И это при том, что с момента вступления в силу Конституции РФ 1993 г. идею правового государства нельзя не рассматривать как конституционную основу российского административного права.

Несмотря на конституционное закрепление понятия «правовое государство», единообразный подход к его определению в юридической литературе от-

---

<sup>1</sup> См.: Бельский К. С. Полиция и правовое государство // Полицейское право : науч.-практ. журнал. Омск, 2005. № 1 (1). С. 96–100 ; Манохин В. М. Правовое государство и проблема управления по усмотрению // Советское государство и право. 1990. № 1. С. 23–26; Стариков Ю. Н. Административное право – на уровень правового государства. Воронеж, 2003. 80 ; Его же. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 29–45 ; Тихомиров Ю. А. Правовое государство : модели и реальность // Там же. 2011. № 12. С. 5–20 ; и некоторые другие.

сутствует. При интерпретации этого понятия одни авторы рассматривают правовое государство как принцип государственного строительства, другие – как политический идеал или цель государственного развития, третьи – как идеальную модель государства. Различаются позиции ученых и относительно уровня и специфики развития правовой государственности в современной России. В связи с этим вполне логичным представляется вопрос, который прямо поставил в одной из своих работ профессор Ю. Н. Стариков: где же находится правда о правовом государстве?<sup>2</sup> Ответ на данный вопрос, по мнению ученого, предполагает изучение и обстоятельный анализ конструкции «российское правовое государство». При этом он обоснованно констатирует, что «критическое и элементарное позитивное обдумывание этого великого гуманитарного достижения и принципа современной организации государства и общества» в российской науке явно запаздывает<sup>3</sup>.

Вместе с тем в юридической литературе наблюдается тенденция возрастания интереса к изучению проблематики, связанной с концептом полицейского государства. В частности, отмечается, что полицейское государство как «идея организации деятельности людей ради общего блага имеет свое прошлое, настоящее и будущее», а изучение истории этого государства как политико-правовой техники поддержания правопорядка эвристически полезно для понимания «практик господства в современных обществах»<sup>4</sup>. Высказывается также мнение, что положительный и отрицательный опыт имперских времен российского полицейского государства «может и должен быть востребован для формирования современной системы управления»<sup>5</sup>.

Анализ современной теоретико-правовой и государствоведческой литературы показывает, что несмотря на конституционное провозглашение России правовым социальным государством, вопрос о полицейском государстве не снят с повестки дня научных и политических дискуссий. Одним из самых обсуждаемых учеными и публицистами является вопрос: не грозит ли Российскому государству участь, вопреки Конституции, явочным порядком, вместо «правового» и «социального» стать «полицейским» государством<sup>6</sup>.

В этом контексте встает ряд теоретических вопросов, требующих своего осмысления и обсуждения вне эмоциональных оценок и идеологических пристрастий: возможна ли «безболезненная» интеграция в правовое государство элемен-

<sup>2</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Будущее Конституции Российской Федерации : «реализация без изменений», «преобразование» или «неизбежность пересмотра» // *Право и политика.* 2005. № 1. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: Там же.

<sup>4</sup> *Нижник Н. С.* Полицейское государство – государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья»// *Genesis : исторические исследования.* 2016. № 6. С. 184.

<sup>5</sup> *Медведев В. В.* Формирование и эволюция полицейского государства в России (XVIII – первая половина XIX в.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 3.

<sup>6</sup> См.: *Вестов Ф. А., Фаст О. Ф.* Полицейское государство : проблемы современной теории // *Базис.* 2019. № 1 (5). С. 38.

тов полицейского государства и где пределы этой интеграции, удерживающие от превращения одного в другое? Где границы допустимого, выражаясь словами профессора В. П. Малахова, дрейфа административного права в сторону полицейского права, увеличения «опасности перерождения государства в его правообеспечительной функции в полицейское государство»<sup>7</sup>? Приемлемо ли в теории административного права использовать категорию «полицейское государство» в позитивной коннотации? Как соотносятся между собой эта категория и понятие «полицейская власть» в правовом государстве? В теоретическом плане постановка этих вопросов обусловлена в первую очередь сложившейся в правоведении традицией рассматривать правовое государство как антипод полицейского государства.

### Правовое государство как антитеза полицейского государства

В самом общем виде под правовым государством принято понимать демократическое государство, в котором обеспечивается верховенство права, последовательно проводится принцип разделения властей, а также признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина.

Вместе с тем само понятие правового государства в отечественной и зарубежной литературе определяется неоднозначно. В частности, в специальных исследованиях обращается внимание на необходимость рассматривать данное понятие в двух значениях и разграничивать «формальное» и «материальное» правовое государство. При этом формальное правовое государство характеризуется как «государство закона», которое выражает соответствие всех правовых актов конституции и закону. Понятие «материальное правовое государство» анализируется в плоскости взаимоотношений с гражданами и характеризуется как «справедливое государство», охватывающее не только легальность всех правовых актов, но и их легитимность и справедливость<sup>8</sup>.

В современных исследованиях в целях структуризации знаний о правовом государстве как многозначном понятии предлагается выделять при интерпретации этого понятия три основных аспекта: идею-цель, теорию – путь и практику – результат<sup>9</sup>. Такой подход ориентирует на то, чтобы разграничивать разные роли, которые может играть понятие правового государства. В частности, оно может выступать как научная категория, необходимая для анализа государственно-правовых систем и обозначения определенных юридических конструкций, либо как идеологизированный концепт – идеологема, предназначенная для легитимации определенной организации публичной власти, или для идентификации реально

<sup>7</sup> Малахов В. П. Признаки права переходного периода // История государства и права. 2009. № 8.

<sup>8</sup> См. об этом: Воронцов С. Г., Мингалева Ж. А. Вопросы теории правового государства // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2013. № 4. С. 33.

<sup>9</sup> См.: Там же. С. 35.

функционирующего государства, в той или иной мере отвечающего признакам правового государства, представленным в его определенной идеальной модели.

Один из методологических подходов к определению правового государства состоит в отказе от его содержательной дефиниции и попытке определять это понятие от противного, т. е. от понятия неправового государства. В рамках данного подхода критерием для определения того или иного реального государства в качестве правового будет служить отсутствие у него признаков неправового государства, к которым относятся, например, слабая, политически ангажированная судебная система, высокая коррумпированность и бюрократизация власти, степень доверия населения социальным правилам и подчинения им. Такой подход не лишен оснований.

Однако нельзя не учитывать, что ни одно реальное государство не может полностью осуществить те идеи и ценности, которые заложены в идеале правового государства. Принципиально важным является то, насколько, в какой степени реальное государство приближается к некому доктринальному идеалу. Между крайними проявлениями «чистых» типов правового и неправового государства будет находиться достаточно широкий диапазон «переходных государств», которые не могут быть однозначно отнесены к тому или иному типу<sup>10</sup>.

В этом контексте для административно-правовой науки методологическое значение имеет раскрытие соотношения понятия правового государства с категорией полицейского государства, которое принято понимать как *типичное воплощение неправового государства*.

Понятие полицейского государства имеет негативную коннотацию, идущую от традиции рассматривать полицию как оплот самодержавия и политической реакции, «душителя» гражданских свобод. В представлениях россиян, согласно проведенному в 2014 г. опросу, полицейское государство – это форма современной диктатуры тоталитарного типа, это политический антипод правового государства, это репрессивное государство, применяющее насилие в отношении политических оппонентов и характеризующееся произволом полиции<sup>11</sup>.

В теоретической интерпретации, присущей многим литературным источникам, понятия полицейского государства и правового государства, исходя из их юридической сущности, предстают в качестве противоположностей, бинарных оппозиций, организационно-правовых и идеологических антиподов. Этот прием использовался, например, в трудах отечественных административистов начала XX в. В. М. Гессен отмечал, что прямой противоположностью правовому государству является исторически предшествовавшее ему полицейское государство, которое отличалось регламентацией мельчайших подробностей жизни народа и патерналистским к нему отношением, а также расширительной трактовкой

<sup>10</sup> См.: Антонов М. В. О проблемах определения понятия «правовое государство» // Право. 2010. № 3. С. 134.

<sup>11</sup> См.: Нижник Н. С. Полицейское государство – государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья». С. 184.

функций полицейской власти<sup>12</sup>. Исходя из антитезы «полицейское государство – правовое государство», А. И. Елистратов выделил важнейшую, по его мнению, характеристику правового государства – защиту субъективного публичного права гражданина<sup>13</sup>.

В рамках этого теоретического подхода полицейское государство предстает как надзирающее, контролирующее все сферы общественной жизни государство, в котором полиция, реализуя всеобъемлющую деятельность, подменяет собой органы обычного управления и правосудия. Оно интерпретируется как государство, основанное на устрашении и принуждении, применении репрессивных мер, направленных на то, чтобы полностью подчинить население и заставить его жить по правилам, установленным властью, превентивно выявляя и нейтрализуя недовольных, жестко навязывая какую-то одну идеологию и карая за инакомыслие. В такой трактовке полицейское государство выступает как наиболее полное выражение неправового государства, противостоящее правовому государству. Оно предстает как государственный порядок, основанный на умалении гражданских и субъективных публичных прав и свобод и даже их подавлении, тогда как правовое государство являет собой правопорядок, основанный на признании, соблюдении и защите таких прав и свобод, допускающий, тем не менее, их определенные ограничения в публичных интересах и только на основе закона.

История показывает, что понятие «полицейское государство» не всегда имело негативную коннотацию и носило одиозный характер. В своем генезисе оно включало более широкий смысл и позитивное значение, решало широкий круг задач по обеспечению публичных интересов, что для своего времени делало его легитимным, движущим механизмом общественного развития. Вместе с тем история реальных полицейских государств на определенном этапе их развития свидетельствует о существенном расхождении между преследуемой ими главной идеей, ориентирующей на достижение общего блага – общественного благосостояния и безопасности и социальной практикой ее осуществления.

Известно, что идейной основой полицейского государства явилась эвдемоническая философия, наиболее выдающийся представитель которой Х. Вольф видел цель государства в осуществлении народного благоденствия, народного счастья. Он считал, что обладая всей полнотой власти, государство должно стремиться к тому, чтобы сделать подданных добродетельными и этим путем обеспечить их счастье. Для того чтобы благодетельствовать подданных, правительству должно быть предоставлено право «усовершенствовать» их, даже против их воли, принудительно. Именно принудительное «усовершенствование» населения и общества в целях достижения общего блага отличает практику формирования и функционирования полицейского государства. В разных странах и в различные

<sup>12</sup> См.: Гессен В. М. Административное право. СПб., 1903. С. 1–3.

<sup>13</sup> См.: Елистратов А. И. Основные начала административного права. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1917. С. 11–12.

исторические эпохи оно могло выстраиваться и функционировать под различными идеологическими лозунгами.

Разграничение в концепте полицейского государства идейной основы и практики его осуществления дает основание современным авторам понимать его, с одной стороны, как утопию патерналистского характера, основанную на недопущении или устранении суверенитета народа и личности в обмен на материальное благополучие, а с другой – как форму общественного и политического устройства, основанного на тех же самых принципах, которые названы в утопии, но без той отеческой заботы государства о населении, которая привлекает в полицейской утопии<sup>14</sup>. В историческом плане превращение модели полицейского государства в тормоз общественного прогресса обусловило приход на смену ей парадигмы правового государства.

Противостояние двух модусов государства, выражаемых в категориях правового государства и полицейского государства, имеет не только диахроническое (историческое), но и синхроническое (актуальное) измерение, характеризующее противоборство одновременно существующих взаимосвязанных и взаимообусловленных политико-правовых тенденций.

Свидетельства о синхроническом проявлении в той или иной форме правового и полицейского модусов государства и противостоянии их, в том числе в виде юридических конструкций, нетрудно обнаружить в современных правовых исследованиях. Так, изучая проблемы юридической безопасности и правовой защищенности, А. А. Фомин отмечает, что в современном обществе в правовой регламентации обеспечения безопасности личности противостоят две модели: полицейское государство и правовое государство<sup>15</sup>. Модель полицейского государства рассматривается как презюмирующая установление полного контроля над личностью и всеми формами общественной жизни и характеризуется ориентацией на подчинение своему полицейскому влиянию и регламентации как можно больше сторон деятельности своих граждан.

С. М. Зырянов, отмечая возросший интерес к полицейскому праву, полагает, что возрождение полицейского права в любых его проявлениях соответствует наблюдаемым в нашей стране негативным тенденциям превращения в полицейское государство<sup>16</sup>. Наличие проявлений полицейского государства в российском обществе обнаруживает Н. И. Бирюков, который констатирует, что иницируемая сверху практика реформирования государства (в стремлении усилить властное влияние Центра) все время переходит через ограничения не только либерально-демократических ценностей, но и конституционных принципов, а нередко и

<sup>14</sup> См.: Куляскина И. Ю., Титлина Е. Ю. Полицейское государство : понятие и феномен // Вестник АмГУ. 2021. Вып. 94. С. 16.

<sup>15</sup> См.: Фомин А. А. Юридическая безопасность и правовая защищенность : соотношение и взаимосвязь // Журнал российского права. 2005. № 11.

<sup>16</sup> См.: Зырянов С. М. Административный надзор полиции и полицейский надзор : соотношение правовых категорий // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 54.



положений конкретных законодательных актов. В результате не просто активизируются авторитарные тенденции в деятельности правящего слоя, но и «зримо проявляются черты вроде бы уже забытого полицейского государства»<sup>17</sup>.

Обращаясь к историческому моменту, в который Н. И. Бирюков обнаруживает «зримое» проявление черт полицейского государства, следует задаться вопросом: не воспринимает ли автор за эти черты сложные и объективно необходимые для данного исторического момента процессы укрепления государственной власти?<sup>18</sup> Сильная государственная власть не противоречит правовому государству, а способствует его эффективности и устойчивости. Она вовсе не свидетельствует о перерождении правового государства в полицейское, но может из-за деформаций в реализации принципа разделения властей и контрольно-надзорных функций создавать для этого предпосылки.

При этом нельзя забывать, что в теоретическом плане полицейское и правовое государства являют собой некие идеальные типы, а реальные государства в разных пропорциях обладают свойствами их обоих. Характерные особенности «чистых» типов этих государств находят выражение в теоретических моделях, которые описывают их как совокупность определенных признаков. Для целей настоящего исследования имеет смысл вкратце остановиться на описании этих моделей.

### **Модель полицейского государства и особенности его современной типологии**

Термин «полиция» происходит от греческого слова *politeia* (от *πολιτεία* – город), означавшего городское, государственное устройство. В этом же смысле термин в форме «*politia*» использовался в латинском языке. С конца XVI в. во французские термины «*police*», «*policité*» и немецкий «*Polizei*» стали вкладывать иной смысл: они стали обозначать совокупность различных элементов общественного порядка, общественное благополучие и правительственную деятельность, направленную на его обеспечение. Эти термины использовали для обеспечения дел светского управления (*res politicae*), отличающихся от дел церковных (*res ecclesiasticae*).

В XVIII–XIX вв. термин «полиция» приобрел двойное значение: во-первых, им обозначали функцию государства по обеспечению безопасности и благосостояния внутри страны; во-вторых, орган государства, в компетенцию которого входила реализация этой функции. Складывающийся комплекс норм, регулирующих реализацию этой управленческой функции, и формирующуюся систему знаний об этой сфере государственной деятельности стали называть полицейским правом<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Бирюков Н. И. Проблема демократизации современного российского общества // История государства и права. 2007. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> Именно эти особенности были отмечены в свое время Президентом РФ. См.: Интервью В. В. Путина газете «Известия» от 14.07.2000 «Россия не должна быть и не будет полицейским государством». URL: [gazeta.ru/2001/02/27/rossianed...](http://gazeta.ru/2001/02/27/rossianed...) (дата обращения: 10.06.2022).

<sup>19</sup> См.: Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. СПб., 1903. С. 6.

Первые полицейские государства, сформировавшиеся в феодальную эпоху на территории Франции и Германии, для преодоления феодальной раздробленности и обеспечения устойчивости единой центральной власти стали использовать систему всеобъемлющего административного контроля и жесткого полицейского принуждения. Модель административной организации, характерная для полицейского типа государства, свое теоретическое осмысление впервые получила в трудах де Ламара, И. фон Юсти, И. Зонненфельса и др. Так, в «Трактате о полиции» (1705) де Ламар рассматривал полицию как учреждение, призванное обеспечить счастье всех членов общества. Соответственно, в область ее компетенции должен входить как можно более широкий круг вопросов государственной жизни, в частности: 1) надзор за отправлением религиозных культов; 2) наблюдение за нравами (преследование роскоши, праздности, надзор за театрами, играми, публичными женщинами); 3) забота о народном здоровье; 4) забота о народном продовольствии; 5) строительство общественных зданий; 6) надзор за противопожарной безопасностью; 7) контроль за состоянием путей сообщения; 8) организация почты; 9) соблюдение общественной тишины и спокойствия; 10) принятие мер против стихийных бедствий; 11) развитие науки и искусства; 12) торговля и промышленность; 13) призрение нищих.

В практическом плане эти идеи воплотились в идеологии, оправдывающей необходимость и полезность широкого использования методов полицейского надзора и принуждения, верховенства государства (как объединяющего начала) над человеком и обществом. Идеология полицейского государства довольно продолжительный исторический период использовалась в политическом развитии многих стран, в том числе и России, где эпоха классического полицейского государства продлилась с начала XVIII в. и практически до начала XX в.

Несмотря на определенное своеобразие реальной эволюции этого государства в России, ему были свойственны многие признаки идеального типа полицейского государства<sup>20</sup>. Теоретическая модель этого государства в «чистом» виде характеризуется целым комплексом отличительных черт:

– при полицейской системе организации публичной власти государство встает над личностью и правом (приоритет государства) в отличие от правового государства, где обеспечивается приоритет прав личности и господство права. В полицейской системе контрольно-надзорная функции государства выступает как первостепенная по отношению к правам частных лиц и во главу угла ставятся интересы государства;

– правительственная деятельность практически определяется не столько правовыми нормами, сколько соображениями «пользы и целесообразности», выводимыми носителями власти из догмы «общего блага», которое постулируется как цель государства. Под предлогом обеспечения общего блага любое полицейское вторже-

<sup>20</sup> Достаточно развернутое описание эти признаки получили в отдельных изданиях по теории права и государства. См.: Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 362–375.

ние в сферу прав частных лиц считается правомерным, тогда как народ из числа субъектов, определяющих параметры и содержание общего блага, исключается<sup>21</sup>. Утверждается догма, согласно которой общее благо и счастье подданных исходят от государства как высшей организующей инстанции и определяется им;

– в целях обеспечения общего блага вводится единая государственная идеология, которая подкрепляется авторитетом и силой государства; идея единства определяется как доминирующий вектор массовой психологии, оправдывая насаждение в обществе принудительного единомыслия. Идея подчинения всех сил общества ради достижения «благополучия всех» используется для обоснования права властных структур на обладание неограниченными полномочиями и концентрации власти в едином центре. Это позволяет привязать личность к государству и создать идеологему участника-винтика, строителя системы общего блага<sup>22</sup>;

– одним из источников полицейского государства выступает идеология патернализма, которая обосновывает особое отношение правителей к подвластным, предстающим в качестве подданных, зависимых, незрелых исполнителей команд, исходящих от государственной власти. Эта идеология постулирует «отеческую заботу» правителей о подвластных и «сыновью благодарность» последних за улучшение условий жизнедеятельности<sup>23</sup>. Она формирует пассивных людей, действующих только по команде власти, послушных и удобных в управлении;

– законность понимается как неукоснительное соблюдение властных предписаний всеми подвластными, а верховная власть предстает как неограниченный законодатель, допускающий по своему усмотрению любые изъятия из установленных правил. Главный принцип правового регулирования: разрешено всё, что прямо дозволено. Качество законодательства определяется степенью полезности в реализации общего блага, для достижения которого государство стремится установить правила поведения для подвластных на все случаи жизни;

– полицейское государство – это «государство правил», «государство закона». Для подчинения населения этим правилам и обеспечения законности административная власть в этом государстве действует под эгидой закона, но уполномочена на допроцедурные решения, на применение не только легального принуждения, но и полицейского насилия «оперативного» характера, на широкое подзаконное нормотворчество и произвольное правоприменение. В литературе при определении полицейского государства на принцип законности нередко об-

<sup>21</sup> См.: *Нижник Н. С.* Полицейское государство как средство достижения всеобщего счастья (по страницам работ полицейстов) // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2017. С. 33.

<sup>22</sup> См.: *Медведев В. В.* Формирование и эволюция полицейского государства в России (XVIII – первая половина XIX в.). С. 24.

<sup>23</sup> См.: *Цуканов С. С.* Патернализм Российского государства (IX–XIX века) : историко-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 14, 17.

ращается особое внимание<sup>24</sup>. Как и любое государство, полицейское государство не может не опираться на закон, однако это «государство закона», но не права. Это – неправовое государство, поскольку законы этого государства больше, чем с правом, связаны с интересом господствующей властной элиты, которая любыми средствами стремится обеспечить контроль над обществом. Между понятиями закона и права образуется разрыв, и нельзя не согласиться с авторами, утверждающими, что этот разрыв отделяет правовое государство от полицейского<sup>25</sup>;

– в полицейском государстве отсутствует разделение законодательной, судебной и исполнительной властей либо оно едва прослеживается, либо носит декоративный характер. При этом всеми делами общества ведает административная власть, которая, опираясь на полицию и армию, подчиняет себе законодательную и судебную власти;

– всё, что важно и целесообразно для государства, относится к сфере административной деятельности и не может быть предоставлено свободному усмотрению и самодеятельности индивида. При такой организации предпочтение отдается централизованным, запретительным силовым методам управления, а силовые структуры образуют ядро административной системы. Полицейское государство стремится «заморозить» всякую общественную самодеятельность управляемых, не санкционированную властями. Оно характеризуется негативным отношением ко всякого рода новациям, не одобренным властями<sup>26</sup>;

– отдельная личность, ее права и интересы приносятся в жертву государству и обществу во имя достижения «благополучия всех»: за индивидом не признаются какие-либо права по отношению к суверену<sup>27</sup>. Происходит отчуждение личности от власти: из субъекта прав она превращается в пассивный объект властного воздействия государственной администрации, перед которой юридическая позиция частного лица всегда остается приниженной и второстепенной<sup>28</sup>. Управленческие отношения рассматриваются исключительно как властеотношения: они

---

<sup>24</sup> Так, В. В. Медведев определяет полицейское государство как «государство законности и всеобщего блага», в котором законодательно закрепляется совмещение частных, корпоративных и казенных интересов путем общедозволительного регулирования всех сторон жизни общества» (см.: *Медведев В. В.* Формирование и эволюция полицейского государства в России... С. 17).

<sup>25</sup> См.: *Вестов Ф. А., Фаст О. Ф.* Правовое, социальное и полицейское государство в оценках студентов-юристов // *Известия Саратов. ун-та. Серия: Экономика. Управление. Право.* 2020. Т. 20, вып. 3. С. 330.

<sup>26</sup> См.: *Корнев А. В.* Консервативные и либеральные теории государства и права в России (XIX – начало XX в.) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 31.

<sup>27</sup> См.: *Кистяковский Б. А.* Избранное. М., 2010. Ч. 2. С. 13.

<sup>28</sup> Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ отмечалось, что в России на протяжении веков господствовал культ государства и мнимой мудрости административного аппарата. Отдельный человек с его правами и свободами, личными интересами воспринимался в лучшем случае как средство, а в худшем – как помеха для укрепления государственного могущества (см.: *Послание Федеральному Собранию Российской Федерации* // *Рос. газета – Неделя.* 2008. 6 нояб).

не признаются как правоотношения, в которых частные лица имеют статус полноценных субъектов права;

– осуществляется избыточное, излишнее регламентирование формально казуистическими правилами практически всех сторон жизни общества и личности, над индивидами и их организациями осуществляется мелочная опека, что приводит к стиранию всякой границы между сферой индивидуальной свободы и компетенцией власти. Возрастает значение функции административного контроля, широкими надзорными полномочиями наделяются не только специальные органы (полиция, секретные службы и др.), но и органы общей и отраслевой компетенции;

– устанавливается исключительная многопредметность административной деятельности, регламентация мельчайших подробностей жизни подвластных в экономической, политической, культурной, духовной, религиозной сферах<sup>29</sup>. Государственная власть превращается в юридически неограниченную полицейскую власть, предназначенную принуждать и отдавать приказы делать то, что суверен полагает удобным и необходимым. За сувереном признается неограниченная власть в отношении целей, которые он может преследовать, и в отношении средств, которые он может использовать. При этом доминирующим становится принцип: «цель оправдывает средства»<sup>30</sup>;

– административные полномочия не ограничиваются законом: для администрации всё, что ей в интересах государства кажется целесообразным, является и правомерным. Приоритет власти над законом выражается в неограниченной дискреционности полномочий административных органов. По своему источнику административная власть предстает как имеющая незаконное происхождение и надзаконный характер;

– государство и административная власть жестко контролируют общественную и политическую жизнь, произвольно и по идеологическим мотивам ограничиваются политические свободы и гражданские права, подавляются оппозиция и оппозиционные СМИ, не допускается идеологический плюрализм.

Все эти признаки в той или иной мере и форме проявления могут рассматриваться в качестве общих для любого полицейского государства и в совокупности могут интерпретироваться как элементы его идеальной модели. При этом следует иметь в виду, что модель строится на основе выделения наиболее значимых и существенных особенностей и характеристик реально существовавших и существующих полицейских государств. История и современность дают примеры различных модификаций этой модели, что дает основания для классификации полицейских государств. В этом плане большой научный интерес представляет подход В. И. Червонюка, который к анализу полицейского государства применяет, наряду с категорией «тип государства», и понятие «вид государства», обозначающего со-

<sup>29</sup> См.: Гессен В. М. Административное право. С. 1–3.

<sup>30</sup> О сложных проблемах отказа от этого принципа при переходе к правовому государству см.: Луман Н. От полицейского государства к правовому государству // Социология власти. 2012. № 2. С. 231–232.

вокупность самобытных культурных и иных характеристик государств, присущих полицейскому государству в конкретный исторический период<sup>51</sup>.

На этой основе в предлагаемой ученым классификации выделяются две большие группы (разновидности) полицейских государств: а) «классические» полицейские государства и б) «неоклассические» полицейские государства.

В рамках «классических» выделяются два вида таких государств: «абсолютистское полицейское государство» и «умеренное полицейское государство». *Абсолютистские полицейские государства* – государства времен утверждения абсолютистских режимов, которые отвечают всем титульным характеристикам типа, описываемого как система административно-полицейского контроля и жесткой регламентации всей жизни подданных, ограничения и умаления их прав и свобод в интересах централизованной государственной власти. В качестве «умеренных» полицейских государств предлагается рассматривать такие, которые лишены отдельных, наиболее одиозных черт государств эпохи абсолютизма либо применяют чрезмерные полицейские меры в одной из сфер государственного управления. «Умеренные» полицейские государства могут проявляться и в демократических странах в определенные периоды в форме авторитарного государственного режима, вводимого на всей территории страны или в отдельных ее частях для поддержания конституционного порядка жесткими полицейскими мерами, борьбы с сепаратизмом и др.<sup>52</sup>

«Неоклассическое» полицейское государство идентифицируется, прежде всего, с тоталитарными политическими режимами, в которых карательно-репрессивная функция доминирует по отношению к другим функциям государства. При этом для квалификации таких государств в качестве полицейских считается не принципиальным то, какие цели они преследуют и на какой идеологии XX в. основываются. В этом случае к разновидностям полицейского государства XX в. относятся и фашистские режимы в Германии (30–40-е гг.), Испании (40–70-е гг.) и советский режим в СССР (30–40-е гг.).

В современных условиях в научный оборот вводится термин «новое» полицейское государство, который используется, в частности, для обозначения отдельных так называемых «туристических» стран, ориентирующихся на строительство полицейского государства в условиях глобализации (Египет, Турция)<sup>53</sup>.

Предложенная В. И. Червонюком классификация, несомненно, заслуживает внимания и, возможно, уточнения и развития с учетом новых реалий. Вместе с тем она подтверждает мысль, что реальные государства являют собой не «чистые» модели полицейского и правового государства, а характеризуются разными уровнями приближения к ним.

<sup>51</sup> См.: Червонюк В. И. Современное полицейское право в контексте правовой государственности : в 3 вып. Вып. 2: Полицейское государство как учение и политическая практика : в 2 ч. Ч. 1 : Методологические подходы к пониманию природы полицейского государства // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 3. С. 51–52.

<sup>52</sup> См.: Там же. С. 51.

<sup>53</sup> См.: Там же. С. 52.

## Модель правового государства и ее вариации

Исходным положением концепции правового государства является его понимание как государства, которое само себя ограничивает правом, подчиняется созданному им правопорядку и судебному контролю. Это государство при построении его теоретической модели характеризуется рядом основополагающих признаков (критериев), которые в современной литературе относятся к числу наиболее признанных:

1. *Разделение властных функций* государства на законодательную, исполнительную и судебную власти. Цель этого «разделения властей» – не допустить узурпации власти или ее сосредоточения в одном центре – в руках одного лица или органа, избежать связанной с этим опасности неограниченной власти и ее произвольного, неконтролируемого использования. При этом следует согласиться с Ю. Н. Стариковым, что для современных правовых государств характерно несколько вариантов разделения властей<sup>34</sup>. В частности, подобная вариативность может быть обусловлена формой правления, характерной для того или иного государства.

2. *Верховенство права* как критерий правового государства характеризует его как государство, власть и деятельность которого подчиняется праву – регулируется законом и ограничивается правами его граждан. При описании этого критерия (признака) следует учитывать, что категории «право» и «закон» не тождественны. Это обуславливает необходимость разграничивать понятия «верховенство права» в узком (строгом) и широком смысле слова.

При широком понимании верховенство права выражается в двух его составляющих: *верховенстве прав человека* и *верховенстве закона* как законодательного акта высшего уровня в иерархии нормативных правовых актов. В узком (строгом) смысле верховенство права означает подчинение всей деятельности государства, его конституции и законодательства защите достоинства, свободы и прав граждан. Центральным звеном современной доктрины верховенства права в ее сопоставлении с доктриной верховенства закона, как отмечает В. Д. Зорькин, «является понятие человеческого достоинства, которое конкретизируется через систему неотчуждаемых прав человека»<sup>35</sup>. В этом понимании правовое государство – это государство, в котором власть максимально ограничена неотчуждаемыми правами и свободами человека и гражданина, предстающими как высшая ценность. Государство не вправе их нарушать: они определяют смысл и границы его деятельности, включая законотворческой.

Верховенство закона характеризует формальный аспект верховенства права и означает, что государство:

<sup>34</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Будущее Конституции Российской Федерации : «реализация без изменений», «преобразование» или «неизбежность пересмотра» // *Право и политика.* 2005. № 1–2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>35</sup> Выступление Председателя КС РФ В. Д. Зорькина : *Цивилизация права : современный контекст.* URL: <http://www.ksrf.ru/news/speech/pages/ViewItem> (дата обращения: 11.05.2022).

а) заменяет «власть лиц» на лишенную какого-либо произвола «власть закона», которой все лица и органы, наделенные властными полномочиями, обязаны подчиняться. Власть этих органов и лиц возникает из закона, который диктует им цели, средства и порядок деятельности;

б) определяет в законе границы и меру своей власти в отношениях с частными лицами (гражданами и организациями). Нормы права, которые допускают определенную свободу усмотрения в действиях представителей власти, должны четко очерчивать круг и объем такой свободы;

в) нормативно определяет в сфере публичного управления права и обязанности частных лиц и корреспондирующие им обязанности и полномочия публичной администрации, превращая *отношения властвования в формализованные правоотношения* с учетом двустороннего характера юридической связи между их субъектами. В этих отношениях частные лица выступают не только носителями обязанностей повиноваться, но и обладателями субъективных публичных прав, обращенных к государству, действующему как власть<sup>36</sup>;

г) устанавливает принцип законности в публичном управлении, включающий два основополагающих для поведения публичной администрации правила:

– приоритет закона: ни один правовой акт, относящийся к категории низшей, чем закон, не может закону противоречить;

– любое вторжение публичной администрации в сферу индивидуальной свободы и собственности частных лиц должно быть основано на законе.

3. Критерий реальности прав, свобод и законных интересов частных лиц. Категория верховенство права как «ограничение власти правом» в своей основе предполагает признание, соблюдение, обеспечение и защиту публичной властью прав, свобод и законных интересов частных лиц. Она означает не только провозглашение в законе прав и законных интересов, определяющих сферу индивидуальной свободы частных лиц, но и их *гарантированность государством*.

4. *Взаимная ответственность государства и частных лиц*. В правовом государстве не только частные лица несут ответственность перед государством за правонарушения и злоупотребление правами, но и государство отвечает перед частными лицами за нарушения их прав, причинение им вреда неправомерными решениями и действиями (бездействием) его органов и должностных лиц. Принципы справедливости и беспристрастности как критерии реализуемости модели правового государства налагают на государство обязанность возместить вред, причиненный незаконной, ошибочной или дефектной деятельностью публичной администрации.

5. Существенным элементом модели правового государства применительно к его функционированию в сфере административной власти является наличие полноценного института административной юстиции. О реальности правового государства можно говорить лишь в той мере, в какой ему удалось структурировать систему правосудия, способную подчинить само государство и его публичную администра-

<sup>36</sup> См.: Зеленцов А. Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие. М., 2015. С. 15–20.



цию праву. Административная юстиция служит средством обеспечения взаимности прав и обязанностей частных лиц и публичной администрации и в качестве судьи в спорных ситуациях гарантирует их реализацию. В этом контексте правовое государство – это государство, способное осуществлять правосудие в отношении себя самого и, прежде всего, в отношении публичной администрации, которая представляет это государство в повседневных отношениях с частными лицами.

6. Вместе с тем при характеристике правового государства не следует упускать из виду еще один признак, на который обратил внимание проф. Ю. Н. Старилов. Правовое государство, отмечает он, «это в том числе государство применяемой на основе закона принуждающей власти, силы, защиты от незаконного противодействия со стороны каких бы то ни было субъектов»<sup>37</sup>. Выделение данного признака вполне можно рассматривать как теоретическую основу для современной концепции полицейской власти в правовом государстве, проблемные вопросы формирования которой в отечественном правоведении будут рассмотрены ниже.

Отмеченные признаки являются общими для характеристики любого правового государства. Однако они могут специфически проявляться и дополняться в различные исторические эпохи и в различных странах, что позволяет говорить о различных вариациях модели правового государства. Вопрос о видах правового государства в отечественной научной литературе разработан явно недостаточно<sup>38</sup>. При этом в литературе выделяются, в частности, следующие виды (модели) правовых государств:

а) либеральное правовое государство, которое во главу угла ставит обеспечение экономической свободы и минимальное вмешательство в экономическую жизнь;

б) неолиберальное правовое государство, функционирующее в условиях государственно-регулируемого рынка и допускающее как «неизбежное зло» активное государственное вмешательство в дела гражданского общества;

в) правовое государство в странах англосаксонской системы права, основанное на идее сильного, независимого суда, который выступает как «буфер» между индивидом и государственной властью и основной гарант прав человека;

г) социалистическое правовое государство как государство верховенства закона, поскольку естественные права в социалистическом обществе как таковые не признаются, а на первый план выдвигаются социально-экономические права;

д) социальное правовое государство, основной принцип которого – перераспределение национального дохода в интересах общества в целом, в пользу социально слабых и обеспечение достойного уровня жизни населения в частности<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> *Старилов Ю. Н.* Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // *Административное право и процесс.* М., 2013. № 6. С. 6.

<sup>38</sup> На это прямо указывается в специальных научных исследованиях (см.: *Плетников В. С.* Модель государства в современной отечественной юриспруденции : методология и практика применения : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2021. С. 169–170).

<sup>39</sup> См.: *Краснов А. В., Скоробогатов А. В.* Теория государства и права : учеб. пособие. М., 2016.

Правовое государство в любой из его разновидностей является правовой организацией публичной власти, но от того что она выступает как правовая организация, она не теряет свойства быть властно-принудительной силой общества. Эта организация предстает, с одной стороны, как механизм реализации публичной власти, а с другой – как форма реализации этой власти, выраженная в законе. В современном обществе публичная власть не может осуществляться вне закона, а закон, чтобы иметь силу, должен быть обеспечен властью, в том числе полицейской.

### **«Полицейское государство в правовом государстве» или «полицейская власть правового государства»?**

Переход от полицейского государства к правовому государству в историческом плане привел к формальному и всеобщему признанию прав человека по отношению к государству и стал важнейшей вехой в социально-исторической эволюции. Отказ от идеологии полицейского государства вовсе не предполагает в правовом государстве отказа от цивилизованного использования полицейской власти как формы публично-правового принуждения.

История любого государства, выражаясь словами Гегеля, «пульсирует» и в любом из них, за редким исключением, наблюдаются попеременно либеральные и авторитарные эпохи. При наличии определенных социально-исторических условий «полицейское государство может перерасти в свою противоположность, т. е. правовое государство, и наоборот»<sup>40</sup>. Факторами, определяющими эти изменения, при определенных условиях могут стать, например, экономическая и политическая нестабильность, центробежные тенденции и угроза внутренней целостности государства, внешние угрозы безопасности, острые межнациональные проблемы, имеющие тенденции превратиться в этнические войны. Многие из этих и других факторов могут действовать кумулятивно и обуславливать одновременное существование противоположных тенденций и внутреннее перерождение действующих институтов.

Идея противоборства полицейского государства и правового государства в диахроническом измерении легла в основу концепции их диалектического соотношения, предложенной известным аргентинским юристом Э. Джаффарони (Zaffaroni). Он исходит из того, что в истории не было и нет совершенных правовых государств, а есть только реальные и конкретные правовые государства, которые «содержат в себе (в большей или меньшей степени) полицейские государства»<sup>41</sup>. Правовое государство и полицейское государство сосуществуют в одном государстве и борются друг с другом, как компоненты, которые сочетаются «в разной степени нестабильным и динамичным образом». В любом реальном

<sup>40</sup> Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 368–369.

<sup>41</sup> Polemические заметки по поводу этой концепции см.: Mauro Cristeche. Enfrentarse con uno mismo. Un debate con Eugenio Zaffaroni sobre el Estado de Derecho // Revista Derecho y Ciencias Sociales. Octubre 2010. № 3. P. 205–226.

государстве, полагает Э. Джаффарони, обнаруживается наличие противоречащих внутри него двух тенденций: одна, стремящаяся сохранить и укрепить произвольную вертикаль власти (полицейское государство), и другая, стремящаяся ее «ограничить и расширить ее горизонталь» (правовое государство).

В этой концепции правовое государство трактуется как инструмент «сдерживания» полицейского государства, с трудом достигаемого в результате опыта, исторически накопленного в ходе борьбы против абсолютной власти. Современные государства (парламентские, президентские) «не устранили полицейского государства, а лишь инкапсулировали его»<sup>42</sup>. В силу этого существует непрерывная диалектика в реальном, конкретном правовом государстве, между ним и полицейским государством. «Чем больше сдерживание, которое оказывает правовое государство, отмечает Э. Джаффарони, тем ближе оно будет к своей идеальной модели, и наоборот; однако до идеальной модели оно никогда не дойдет, ибо для этого ему пришлось бы окончательно задушить полицейское государство, а это означало бы радикальное сокращение – или упразднение – самой принудительной власти»<sup>43</sup>.

В данной «диалектической концепции» полицейское государство, по сути, отождествляется с принудительной полицейской властью, которая была и остается необходимым элементом любого государства. Несомненно, масштабы, способы и формы ее использования различны в различных государствах. В правовом государстве в отличие от полицейского эта власть имеет правовые основания, реализуется в предусмотренных законом способами и в рамках законных и легитимных процедур. Эта правовая форма призвана предотвратить произвольное использование принудительной полицейской власти и возможные злоупотребления ею.

### **Полицейская власть в правовом государстве: концептуальные подходы к пониманию в контексте сравнительного правоведения**

Понятие полицейской власти – это понятие с исторически изменяющимся содержанием. Вопрос о его объеме и значении по-разному решается в доктрине и судебной практике современных государств и является одним из самых дискуссионных в теории сравнительного административного права<sup>44</sup>. В европейской литературе ему придается узкое (ограничительное) толкование, в латино- и североамериканской – широкое. Концептуальные различия наблюдаются и в трактовке соотношения этого понятия с категорией «полиция». В российской административно-правовой науке категория «полиция» была предметом многочисленных теоретических интерпретаций в контексте исследований проблематики полицейского права и полицейского государства. Однако понятие «полицейская власть» не получило еще необходимого теоретического осмысления и должной концептуализации.

<sup>42</sup> Zaffaroni Eugenio R. El enemigo en el Derecho Penal. Ediar. Buenos Aires. 2006. P. 146.

<sup>43</sup> Там же. P. 147.

<sup>44</sup> См.: Martins Ricardo Marcondes, Santano Ana Claudia. Una lectura neoconstitucional de la teoría del poder de policía // Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, 2016. Vol. 3, n. 2, p. 87–114.

В научной литературе принято считать, что впервые термин *police power* был введен в юридический оборот в североамериканской юриспруденции судьей Д. Маршаллом (J. Marshall) в 1827 г. в судебном решении по делу *Brown v. Maryland*<sup>45</sup>. Понятие *police power*, постепенно получившее содержательное наполнение в практике Верховного суда США, перешло в доктринальные труды англосаксонских авторов и было воспринято юристами других стран. В практике самого Верховного суда США содержание этого понятия исторически изменялось. Первоначально оно обозначало всю власть штата, не делегированную федерации, или полномочия штата законодательно регулировать в каждом конкретном случае объем отдельных прав. В XX в. это понятие начинает применяться также в узком значении, которое выражается в полномочиях правительства продвигать публичные интересы и регулировать связанные с ними вопросы определения прав в области общественной безопасности, нравственности и здравоохранения. Так, в деле *Bowers v. Hardwick* (1986) Верховный суд признал право штата запретить гомосексуальное поведение.

В начале текущего столетия в судебной практике появились такие составные термины, как *general police power*, *federal police power*, *state's police power*. Понятие *police power* становится родовым, означая какие-либо контролирующие, инспекционные полномочия, а термины *federal / state / general* конкретизируют уровень сферы применения этих полномочий. При этом инспекционные полномочия *police power* призваны обеспечить контроль соблюдения нравственности, охраны правопорядка, безопасности граждан и других сфер их жизнедеятельности<sup>46</sup>.

В современных зарубежных концепциях полицейской власти вполне обоснованно проводятся разграничения между классическими представлениями о сфере ее действия и современными. В классическом понимании, связанном с либеральными доктринами, полицейская власть выражалась в государственной деятельности, направленной на ограничение индивидуальных прав в целях обеспечения порядка и безопасности либо безопасности, здоровья и нравственности<sup>47</sup>. Эта концепция полицейской власти, в противоположность ее пониманию в полицейском государстве, исходила из необходимости ограничения объема государственной власти, которая была призвана обеспечивать лишь защиту свободы частных лиц и общественной безопасности, и только для достижения таких целей она могла использовать свою принуждающую силу. Заботы о достижении «счастья и благополучия» граждан были оставлены на усмотрение самих граждан.

<sup>45</sup> См.: Глинская Н. П. История формирования термина «*police power*» в дискурсе Верховного суда США // Проблемы истории, филологии, культуры. 2013. № 1. С. 310–316 ; Cretella Junior J. *Polícia e Poder de polícia* // R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 162:10–34, out./dez. 1985.

<sup>46</sup> См.: Глинская Н. П. Указ. соч. С. 315.

<sup>47</sup> См.: Gordillo Agustín Alberto. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas : teoría general del derecho administrativo*. 1a ed. Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo, 2013. Vol. 8. P. 380–385.

С переходом от либерального правового государства к государству социальному полицейская власть уже используется не просто как инструмент защиты прав личности, используемый для предотвращения причинения человеком вреда другому человеку и правопорядку. В социальном государстве она мыслится как инструмент достижения динамичных публичных интересов, направленных на изменения и улучшения социально-экономических условий посредством государственного вмешательства в экономику и иные сферы жизни общества<sup>48</sup>. Из средства поддержания общественного порядка и сдерживания индивидуальных интересов она превращается в механизм контроля в экономической и социальной сферах, подчиняя этому контролю значительную часть частного сектора и используя для этого институт административных ограничений в виде лицензий, разрешений, регистрации и т. п.

В приведенном контексте полицейская власть в ряде ее современных концепций рассматривается более широко – как деятельность государства, которая заключается в *ограничении индивидуальных прав в публичном интересе*. При этом категорией публичного интереса охватывается не только безопасность и правопорядок, но и сфера экономики, здравоохранения, окружающей среды, защиты прав потребителя, культурного наследия, собственности<sup>49</sup>.

Одно из направлений в современной теории полицейской власти (представленное прежде всего в трудах латиноамериканских авторов) исходит из того, что эта власть «распределяется» между законодательной и исполнительной властями и является функцией государства. В качестве основы такого широкого подхода рассматривается принцип законности, который позволяет публичной администрации устанавливать запреты и обязанности частных лиц не иначе, как в силу и на основе закона. Соответственно, если полицейская власть – это полномочие на ограничение индивидуальных прав в публичных интересах, то презюмируется, что возможность такого ограничения предусмотрена в законе. Законодательный орган при осуществлении полицейской власти создает в законах так называемые административные ограничения в осуществлении индивидуальных прав и свобод частных лиц. В этом случае полицейская власть понимается как полномочие законодательного органа, призванное содействовать общественному благосостоянию посредством регулирования индивидуальных прав, прямо или имплицитно выраженных в основном законе. Публичная администрация при осуществлении своей части полицейской власти конкретизирует эти законы и контролирует их исполнение в превентивной форме (посредством предписаний, уведомлений, лицензий или разрешений) или принудительными мерами.

Такое понимание полицейской власти находит свое выражение в законодательстве отдельных стран. Так, ст. 11 колумбийского закона о полиции и совмест-

<sup>48</sup> См.: *Aragão Alexandre*. Santos de Curso de direito administrative. 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro : Forense, 2013. P. 388–389.

<sup>49</sup> См.: *Di Pietro Maria Sylvia Zanella*. Direito Administrativo. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro : Forense, 2017. P. 193–194.

ном существовании (*convivencia*) дает следующее определение: «Полицейская власть – это полномочие издавать общие, непersonифицированные и абстрактные нормы в полицейской области, осуществляемое Конгрессом Республики для регулирования реализации свобод, прав и конституционных обязанностей, для совместного существования и установления средств и корректирующих мер в случае их несоблюдения»<sup>50</sup>. Полицейской властью по определенным вопросам наделяются также провинциальные ассамблеи и муниципальные советы. При этом в главе 2 данного кодекса легально определяются понятия полицейской функции и полицейской деятельности. В частности, устанавливается, что полицейская функция состоит из полномочий по обеспечению соблюдения положений, изданных с целью реализации полицейской власти, посредством издания общих правил и совершения соответствующих действий, гарантирующих совместное существование (ст. 17). Осуществление полицейской функции возлагается на административную власть в лице президента страны, губернаторов и алькальдов. Полицейская власть и полицейская функция реализуются в полицейской деятельности, осуществляемой специальными полицейскими формированиями, уполномоченными применять в случаях, предусмотренных законом, «корректирующие» меры.

В современной административно-правовой литературе зарубежных стран выделяют два подхода к пониманию полицейской власти: широкий и узкий. В широком смысле она трактуется как государственная деятельность, обуславливающая свободу и собственность и гармонизирующая их с публичными интересами. При такой трактовке это понятие охватывает полномочия на издание актов законодательной и исполнительной властей, содержащих административные ограничения. В узком смысле полицейская власть означает вмешательство публичной администрации посредством издания правовых актов как нормативных (например, регламентов), так и правоприменительных (например, разрешений, лицензий, запретов), имеющих целью предотвратить или воспрепятствовать деятельности частных лиц, противоположной публичным интересам<sup>51</sup>. В этом значении полицейская власть предстает как инструментальная власть публичной администрации и концептуализируется как административная деятельность, которая на основании закона ограничивает права и свободы частных лиц, обуславливая их ограничение необходимостью обеспечения законно определенных публичных интересов.

Данный подход получил наибольшее признание в европейской науке. Так, в немецкой литературе еще Р. Фон Моль выделял три основные характеристики полицейской деятельности в «юридическом государстве»: 1) полицейская деятельность есть исключительно деятельность правительства и его органов; 2) задача полиции – отрицательная, заключающаяся в обеспечении безопасности отдельного человека и его имущества; 3) полицейская деятельность существует не для себя, а для общества и должна быть подчинена закону<sup>52</sup>. Во французской литературе поли-

<sup>50</sup> Código Nacional de Policía y Convivencia. URL: [https://leyes.co/codigo\\_nacional\\_de\\_policia.htm](https://leyes.co/codigo_nacional_de_policia.htm)

<sup>51</sup> См.: *Mello Celso Antonio*. *Bandeira de Curso de Direito Administrativo*. S.P., 2008. P. 809.

<sup>52</sup> См.: *Фон Моль Р.* *Наука полиции по началам юридического государства*. СПб., 1871. С. 7–15.

цейская власть (*le pouvoir de police*) понимается как совокупность прерогатив, которыми обладает администрация для достижения целей общего публичного порядка. Так, известный французский автор М. Валин трактует полицейскую власть как право устанавливать для граждан определенные правила и меру, в какой публичная администрация может навязывать их соблюдение<sup>53</sup>. Соответственно, полицейская власть предстает как власть, ограничивающая в публичных интересах деятельность частных лиц, которая тем самым регулируется, но остается свободной в той мере, в какой она прямо не ограничивается полицейскими предписаниями.

### **Подходы к пониманию полиции и полицейской власти в российском правоведении**

В России термин «полиция» начинает использоваться в XVIII в. и применяется в широком смысле для обозначения всего государственного управления, в узком – для идентификации полиции как учреждения по обеспечению правопорядка. Полицейская власть понималась не только как средство обеспечения правопорядка, но и как способ осуществления управления для достижения общего благосостояния государства. В отдельные исторические периоды понятием «полиция» обозначалась вся осуществляемая внутри страны государственная власть, включая ее законотворческие, судебные и административные прерогативы<sup>54</sup>.

В XIX в. в российской науке трактовка понятия полицейской власти изменяется: она идентифицируется не с государством вообще, а с государственной администрацией. Концептуальным основанием для этого послужило разграничение полиции как учреждения и полиции как задачи (функции) управления. «Полиция как задача, – отмечал И. Т. Тарасов, – обнимает собой всё управление и отождествляется с понятием об администрации. В качестве учреждения полиция входит в состав администрации как часть целого, как организованная совокупность специальных органов ведающих одну задачу полиции, а именно публичную и частную безопасность»<sup>55</sup>. Исполнительная власть, по мнению ученого, распадается на распорядительную и принудительную, и когда она «действует принудительно, она действует полицейски»<sup>56</sup>. При описании полиции как задачи он оперирует категориями «власть органов полицейской деятельности» и «органы полицейской власти», связывая эту власть с «правительственным вмешательством» и осуществлением принуждения. Большой или меньший успех правительственного вмешательства в социально-экономическую жизнь предопределяется, по мнению И. Т. Тарасова, соотношением между положительными и отрицательными мерами, посредством которых достигаются задачи полиции в широком

<sup>53</sup> См.: *Waline Marcel. Traité élémentaire de droit administratif. 6. ed. 1952. P. 272.*

<sup>54</sup> См.: *Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права // Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 135.*

<sup>55</sup> Там же. С. 120.

<sup>56</sup> Там же. С. 150.

смысле слова. К положительным мерам, которым чужд принудительный характер, он относит покровительство, дозволение, содействие, поощрение, возбуждение, устранение препятствий и др. В число отрицательных (принудительных) мер он включает запреты, понуждение, ограничение, стеснение и др. Все эти меры (и положительные, и отрицательные) относятся к полицейским мерам, с помощью которых решаются задачи полиции в широком смысле, т. е. как формы государственно-властного управленческого воздействия<sup>57</sup>.

Идею разграничения полиции на полицейскую деятельность в широком и узком смыслах поддерживали и другие отечественные правоведы конца XIX – начала XX в. Так, И. Е. Андреевский обоснованно возражал ученым, которые выступали против использования понятия полицейской деятельности в широком смысле как деятельности правительства, отождествляли ее с полицейским государством и, опасаясь за свободу частных лиц, видели ее суть в принуждении и произволе. Такие воззрения, по его мнению, происходят из смешения понятия государственной полицейской деятельности и тех нередко встречаемых в практике несправедливостей и насилия со стороны органов исполнительной полиции, что вовсе не вытекает из сущности полицейской деятельности, а, напротив, противоречит ей<sup>58</sup>. Под полицейской государственной деятельностью И. Е. Андреевский понимал деятельность правительства, заключающуюся в наблюдении за предприятиями частных лиц, союзов и обществ, имеющими целью обеспечить условия безопасности и благосостояния, и в принятии мер для обеспечения этих условий, при недостаточности для этого частной и общественной деятельности. Полицейская деятельность, согласно концепции ученого, проявляется, во-первых, в полицейском законодательстве, определяющем ее начала и порядок; во-вторых, в полицейской администрации, т. е. в деятельности центральных и местных установлений, которым вверяются определенные ветви полицейского дела; в-третьих, в деятельности органов исполнительной полиции, необходимых для обеспечения деятельности установлений и применения полицейского закона<sup>59</sup>.

Вопрос о сущности и объеме полицейской деятельности, в рамках которой реализуется полицейская власть, в силу исторических причин вновь стал предметом специальной разработки и научных дискуссий лишь в конце XX – начале XXI в. в работах К. С. Бельского, И. И. Мушкетера, С. Н. Сальникова, Ю. П. Соловья, Ю. Н. Старилова и других авторов.

Рассматривая понятие полицейской деятельности как одно из базовых в системе административно-правовых категорий, К. С. Бельский определяет ее как особый вид государственно-управленческой деятельности, направленной на охрану общественного порядка, обеспечение общественной и любой другой

<sup>57</sup> См.: Там же. С. 215.

<sup>58</sup> См.: Андреевский И. Е. Полицейское право // Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 51–52.

<sup>59</sup> См.: Там же. С. 52.



безопасности и связанной с применением государственного принуждения<sup>60</sup>. Очень важный аспект при характеристике полицейской деятельности выделяет Ю. Н. Стариков, разграничивая полицию в материальном и формальном смыслах. Полицию в материальном смысле он понимает как государственную деятельность, направленную на защиту общества в целом и каждого гражданина в отдельности от опасностей, которые угрожают его безопасности и общественному порядку. В случае если решение этой задачи сопряжено с ограничением прав и свобод граждан, применением принуждения, то необходимо специальное разрешение таких действий законом. К полиции в формальном смысле Ю. Н. Стариков относит все государственные задачи, для выполнения которых устанавливается компетенция полицейских органов<sup>61</sup>. При этом в институт полицейского права он включает нормы, определяющие объем полномочий полицейских органов, нормы о порядке и условиях службы в полиции и учреждениях, к ней относящихся, а также нормы о порядке применения норм административного принуждения<sup>62</sup>.

Следуя логике этого подхода, можно предположить, что под полицейской властью в рамках данного института необходимо понимать только власть «полиции как учреждения», т. е. власть (полномочия) полицейских органов. Такой подход к интерпретации полицейской власти можно обозначить как предельно узкий. Категория «власть полиции» – это понятие, не тождественное категории полицейская власть, которая отличается более широким субъектным составом и многообразием сфер применения.

Данный вывод следует из трактовки полицейской деятельности, предлагаемой в работах Ю. П. Соловья. Он определяет ее как деятельность органов исполнительной власти (должностных лиц) и иных уполномоченных на то субъектов, осуществляемую в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства, сопряженную с непосредственным вторжением (гласным, принимающим форму принуждения, или негласным) в права и свободы физических, юридических лиц и протекающую вне рамок уголовного и уголовно-исполнительного процессов<sup>63</sup>.

В качестве атрибута полицейской деятельности в этой дефиниции определяется *вторжение в права и свободы* частных лиц, осуществляемое вопреки их воли. При таком подходе к органам исполнительной власти, осуществляющим полицейскую деятельность, относятся не только собственно полицейские органы, т. е. органы полиции, федеральной службы безопасности, службы судебных приставов, таможенных органов, но и органы государственного контроля и надзора и др. Тем самым закладываются основы для широкого понимания полицейской де-

<sup>60</sup> См.: Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 33–34.

<sup>61</sup> См.: Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старикова. С. 17–18.

<sup>62</sup> См.: Стариков Ю. Н. О полицейском праве, или не всегда хорошо забытое старое является новым // Полицейское право. 2005. № 1. С. 13.

<sup>63</sup> См.: Соловей Ю. П. Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. 2005. № 1. С. 9.

тельности как формы осуществления полицейской власти и самой этой власти. Этому способствует и достаточно объемное понимание цели полицейской деятельности: обеспечение безопасности в предельно широкой ее интерпретации как безопасности личности, общества и государства, включая экономическую, санитарно-эпидемиологическую, экологическую и другие виды безопасности. В этом контексте утверждение Ю. П. Соловья, что «не всякая деятельность полиции является полицейской», может быть дополнено такой формулой: «и не всякая полицейская деятельность является деятельностью полиции».

При этом следует разграничивать такие понятия, как «административная деятельность полиции» и «полицейская деятельность публичной администрации», в которой реализуются предоставленные ей полицейские (ограничивающие права) полномочия. Первое понятие хорошо разработано в отечественной литературе. Второй концепт требует уточнения и обоснования, поскольку не получил еще должного теоретического осмысления в российской административно-правовой науке, где принято чаще всего разграничивать два основных вида деятельности органов исполнительной власти: а) контрольно-надзорная (контроль и надзор за соблюдением общеобязательных правил, выдача лицензий, регистрация актов, документов, прав и т. д.) и б) деятельность по оказанию государственных услуг (в области образования, медицины, социальной защиты и др.)<sup>64</sup>. Вместе с тем в отдельных исследованиях применительно к публичной администрации выделяются три вида ее деятельности:

1) деятельность, которая связана с вторжением (вмешательством) в правовую сферу личной свободы частных лиц и предполагает возложение на них дополнительных обременений или ограничений их прав с целью поддержания публичного правопорядка и обеспечения соответствия их поведения публичным интересам, закрепленным в законе;

2) деятельность, которая обеспечивает реализацию прав и законных интересов частных лиц посредством предоставления по их запросам публичных услуг («сервисная» административная деятельность);

3) публично-правовое (государственное или муниципальное) *содействие*, в том числе содействие общественному развитию, которое состоит в продвижении и стимулировании публичной администрацией деятельности частных лиц по реализации проектов, представляющих публичный интерес<sup>65</sup>.

В отечественной, как и зарубежной, литературе вопрос о наименовании административной деятельности, которая связана с вторжением (вмешательством) в правовую сферу личной свободы частных лиц (граждан и организаций) или ее ограничением, остается открытым.

<sup>64</sup> См.: Демидов Ю. Н., Костенников М. В., Куракин А. В. Административная деятельность органов внутренних дел : учебник : в 2 ч. М., 2016. Ч. 1: Общая часть. С. 13.

<sup>65</sup> См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник Санкт-Петербургского ун-та. Серия: Право. 2019. URL: <https://doi.org/>

Ю. Н. Стариков рассматривает этот вид административной деятельности как «управление принуждающее (правоохранительное, атакующее, “нападающее”, ограничивающее права, жесткое), т. е. применяющее меры административного принуждения»<sup>66</sup>. Он считает, что в этом случае контрольно-надзорные органы и должностные лица «применяют меры обеспечительного, предупредительного, пресекающего, взыскательного и восстановительного характера». Отдельные авторы высказывают мысль, что в деятельности современной российской публичной администрации четко обозначается «полярность: «полицейское государство» (осуществляющее контрольно-надзорную деятельность) и «сервисное государство» (осуществляющее предоставление публичных услуг)»<sup>67</sup>. На наш взгляд, подобное использование в позитивной коннотации термина «полицейское государство» в данном случае не совсем удачно и вызвано отсутствием в нашем административном праве обстоятельно разработанного концепта «полицейская власть».

В зарубежной литературе также отсутствует единый термин для обозначения данного вида административной деятельности. В одних литературных источниках она традиционно обозначается как *полицейская деятельность*, в других – как «агрессивная» *административная деятельность* или «ограничительная», т. е. деятельность, ограничивающая права; в третьих – как *административное вторжение* (в права и свободы частных лиц)<sup>68</sup>.

По нашему мнению, наиболее удачным из всех этих наименований данного вида административной деятельности был и остается термин *полицейская деятельность* публичной администрации, в рамках которой реализуются ее полицейские полномочия. В качестве *полицейских* можно рассматривать такие предусмотренные законом полномочия публичной администрации, которые связаны с вторжением в сферу свободы частных лиц посредством ограничения или упорядочения использования их прав и законных интересов, с применением предусмотренных законом контрольных и принудительных мер при регулировании деятельности, представляющей публичный интерес и направленной на обеспечение безопасности, правопорядка, здоровья граждан, охраны окружающей среды, прав потребителей, имущества, культурного наследия, дисциплины общественного производства и рынка, с осуществлением видов экономической деятельности, требующей разрешения со стороны публичной администрации и др. Эти полномочия публичной администрации позволяют на законных основаниях обусловливать, ограничивать, приостанавливать, принуждать, сдерживать осуществление определенной деятельности частных лиц во имя публичных интересов.

Полицейские полномочия публичной администрации в своей совокупности вполне правомерно обозначать как *полицейская власть*. Это понятие следует от-

<sup>66</sup> Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Воронеж, 1998. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. С. 164.

<sup>67</sup> См.: Осинцев Д. В., Домченко А. С. Некоторые итоги нового этапа административной реформы : выводы и вопросы // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1. С. 6.

<sup>68</sup> См.: Rebelo de Sousa M., Salgado de Matos A. Direito Administrativo Geral. Lisboa : Dom Qixote, 2010. Т. 1 : Introducao e principios fundamentais. P. 44–47.

личать от *власти полиции* как системы государственных служб и органов по охране общественного порядка и безопасности. Власть полиции как совокупности полномочий ее органов является составной частью полицейской власти. В качестве более широкого понятия полицейская власть являет собой предоставленное законом право публичной администрации на вторжение в сферу прав, свобод частных лиц, которое выражается в ее правомочиях устанавливать административные ограничения индивидуальных прав и свобод частных лиц в публичных интересах, контролировать их использование и применять административное принуждение в случае неисполнения установленных ограничений и запретов.

Таким образом, полицейская власть может быть представлена механизмом сдерживания и принуждения, которым располагает публичная администрация и применяет его в интересах общества и граждан для того, чтобы посредством административных ограничений, контрольно-надзорной и санкционной деятельности предотвратить, не допустить или пресечь злоупотребления индивидуальными правами или привлечь к ответственности за противоправные действия, посягающие на безопасность личности, общества и государства.

### **Проблемы концептуализации понятия полицейской власти в административно-правовой науке современной России**

В контексте современных представлений о полицейском государстве и конституционных положений о правовом государстве вполне правомерен вопрос: есть ли необходимость во введении категории «полицейская власть» в понятийный аппарат в отечественной административно-правовой науке и ее концептуализация? Одно из главных возражений против этого заключается в наличии ассоциативной связи данной категории с понятием полицейского государства, которое имеет негативную коннотацию и характеризуется неограниченной полицейской властью публичной администрации, контролирующей всё и вся и превращающей административное усмотрение в административный произвол. Данное обстоятельство вызывает сомнения в совместимости категории «полицейская власть» с концептом правового государства.

Конечно, если понятие полицейской власти могло бы иметь только то значение, которое ему придавалось в полицейском государстве, от его введения в научный оборот в отечественном правоведении в качестве актуальной теоретической конструкции действительно следовало бы отказаться. Однако выраженная им потребность в гармонизации индивидуальных свобод и публичных интересов, связанных с безопасностью и благополучием общества, всегда будет присутствовать в любом государстве. Понимаемая в таком значении полицейская власть реально существует в правовом государстве, но подчиняется его конституционным принципам и нормам и сама облекается в правовую форму. Тем не менее во избежание возможных нарушений прав и свобод частных лиц со стороны ее представителей она сама нуждается в постоянном сдерживании и контроле, включая судебный и общественный контроль. Отсюда разработка и использование этой теоретической

конструкции имеет своим предназначением вовсе не оправдание произвольного применения власти полиции, а напротив, определение оптимальных пределов административно-полицейского вмешательства, установление четких границ свободного усмотрения при его реализации и устранение незаконных препятствий и административных барьеров. Такие барьеры сдерживают, в частности, развитие малого бизнеса: они встречаются, как отмечает Ю. Н. Старилов, при регистрации предприятий, лицензировании отдельных видов деятельности, осуществлении контрольно-ревизионных функций контрольно-надзорными органами, многочисленных проверок производственной деятельности<sup>69</sup>. Эти барьеры – злоупотребление публичной администрацией своими полномочиями по применению административных ограничений, т. е. полицейской властью, концептуализация понятия которой вполне назрела в отечественной административно-правовой науке.

Полицейская власть в правовом государстве по своему предназначению не противостоит идеологии этого государства как государства, основанного на праве, которое перестает быть правом, если не обеспечено силой принуждения. Правовое государство имеет своей основой свободу гражданина, но в обществе свобода одного гражданина ограничивается свободой других граждан и жизненно важными интересами социума, определенными в законе на основе конституционных принципов и норм. Правила общежития в социуме обязательны к исполнению, а мобильным гарантом их исполнения и использования прав граждан, выражающих их юридическую свободу, выступает полицейская власть правового государства.

Эта власть проистекает из установленной в законе возможности публичной администрации ограничивать права и свободы частных лиц ради существования самих этих прав и свобод и обеспечения публичных интересов. Она представляет собой средство защиты индивидуальных прав от угроз неограниченного и произвольного использования своих индивидуальных прав другими лицами и направлена на обеспечение разумного баланса между правами частных лиц и интересами общества. Таким образом, можно утверждать, что введение в научный оборот понятий «полицейская власть в правовом государстве» и «полицейская власть правового государства» не противоречит его сущности.

В постсоветский период одним из первых на неразрывную связь правового государства и полицейской власти обратил внимание К. С. Бельский, признав наличие «сильной полицейской власти» в правовом государстве среди его фундаментальных признаков<sup>70</sup>. Развивая эту идею, он предлагает рассматривать триаду «правовое государство – гражданское общество – полиция» как «системное образование, в котором гражданин может жить и развиваться нормально, разумно и свободно, выполняя свои обязанности перед обществом и реализуя права и свободы»<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 34.

<sup>70</sup> См.: *Бельский К. С.* Полиция и правовое государство // *Полицейское право : науч.-практ. журнал.* Омск, 2005. № 1 (1). С. 97–98.

<sup>71</sup> Там же. С. 98.

В пользу концептуализации полицейской власти в отечественном правоведении свидетельствуют предложения о включении в систему современных административно-правовых категорий таких понятий, как «полицейское принуждение» и «полицейский надзор». Так, исходя из утверждения, что административному принуждению присущ полицейский характер, А. В. Куракин считает возможным ввести в официальный правовой оборот категорию «полицейское принуждение»<sup>72</sup>. При этом он отмечает, что коль скоро «функционально административное принуждение не решает задачи государственного управления», а выполняет задачи его охраны, то в связи с этим более корректно рассматривать административное принуждение как метод полицейского воздействия<sup>73</sup>. Такой подход создает определенные теоретические предпосылки для разработки в отечественном административном праве концепции полицейской власти как организующей и реализующей административно-полицейское воздействие. Свой вклад в формирование этой концепции вносят и теоретические дискуссии по вопросу о соотношении категорий «административный надзор» и «полицейский надзор». К. С. Бельский относит административный надзор к методам полицейской деятельности, отождествляя его с понятием полицейского надзора<sup>74</sup>. Ряд ученых настаивает на выделении полицейского надзора в качестве самостоятельного вида административного надзора, исходя из критерия субъектного состава органов, в задачи которых входит обеспечение общественного порядка и безопасности, выявление и пресечение правонарушений в поднадзорной сфере<sup>75</sup>. Схожей позиции придерживается и А. В. Мартынов, который приходит к выводу, что административный надзор является универсальной формой (методом) для всей государственно-управленческой деятельности, полицейский надзор относится только к ее части<sup>76</sup>. Этот подход к категоризации полицейского надзора является более узким, чем предлагаемый К. С. Бельским, который в зависимости от поднадзорных (охраняемых) объектов выделяет надзор органов МВД, ФСБ, МЧС, Санэпиднадзора, таможенных и других уполномоченных надзорных органов исполнительной власти<sup>77</sup>.

<sup>72</sup> См.: Куракин А. В. Вопросы административного принуждения // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 10.

<sup>73</sup> См.: Там же. С. 17.

<sup>74</sup> См.: Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 599.

<sup>75</sup> См.: Административное право России : учебник / под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килясханова. М., 2008. С. 510–511.

<sup>76</sup> См.: Мартынов А. В. Административный надзор в России : теоретические основы построения. Административно-правовое исследование / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2010. С. 139–140.

<sup>77</sup> См.: Бельский К. С. Полицейское право : лекционный курс. С. 603–608. Данный подход разделяется далеко не всеми авторами (см., например: Аврутин Ю. Е. Конституционные ценности как основания формирования перспектив развития административного права современной России // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 346. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 7).

Концептуализация полицейской власти предполагает дальнейшую разработку такой важной категории, как административное правоограничение, выражающее одну из форм полицейской деятельности публичной администрации. Следует согласиться с мнением О. В. Соболева, что в отечественной литературе категории «запрет» и «ограничение» применяются главным образом в контексте охранительной или юрисдикционной деятельности, при этом за скобками необоснованно остаются иные функциональные сферы административной деятельности, где в равной мере органами исполнительной власти могут применяться правоограничения. Автор приходит к выводу, что ограничения прав граждан, применяемые органами исполнительной власти, должны рассматриваться в качестве самостоятельного правового средства по выполнению публичных функций<sup>78</sup>.

В этом контексте нельзя не поддержать идею В. А. Мельникова о разработке концепции административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации и расширении исследований «института административного принуждения как единственной формы реализации правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан»<sup>79</sup>. При построении этой концепции автор выдвигает предложение о выделении двух уровней, на которых она должна базироваться<sup>80</sup>. Первый из них он связывает с установлением законодателем административно-правового статуса частных лиц путем определения пределов (границ) реализации этими лицами своих прав и свобод в сфере публичного управления в целях обеспечения надлежащего баланса их интересов и интересов общества. Этот уровень В. А. Мельников называет «первым, правоустановительным, уровнем».

С таким обозначением можно согласиться с двумя оговорками. Во-первых, правоустановительными могут быть не только нормативные правовые акты законодателя, но и подзаконные акты органов исполнительной власти, регламентирующие порядок реализации прав и устанавливающие обязанности с целью конкретизации определенных законов. Во-вторых, коль скоро нормы законодательных и подзаконных актов определяют пределы или границы реализации прав в административно-правовой сфере, то этот первый уровень можно также обозначить как «нормативный правоограничительный уровень», содержащий нормативные административные (право) ограничения. Данный вид административных ограничений прав представляет собой не что иное, как общие нормы, обуславливающие индивидуальные права и деятельность частных лиц и налагающие на них обязанности позитивного, негативного и разрешительного характера.

Обратимся, однако, к еще одному уровню административных ограничений, который В. А. Мельников называет «второй, правоприменительный, уровень».

<sup>78</sup> См.: Соболев О. В. Соотношение запретов и ограничений прав граждан в административной деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2019. № 2. С. 77.

<sup>79</sup> См.: Мельников В. А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 4.

<sup>80</sup> См.: Там же. С. 8–9, 17–18.

Этот уровень предполагает правомерные изъятия из полномочий, входящих в объем правового статуса частных лиц, путем издания уполномоченными субъектами публичной власти индивидуального правового акта, лишаящего их какого-либо субъективного права вообще или частично (по времени или по объему), либо правомерное возложение на частное лицо таким актом обязанностей, дополнительных по отношению к уже имеющимся, установленным нормативными правовыми актами, либо непосредственное применение к лицу мер административного принуждения физического характера.

Предложенный В. А. Мельниковым подход дает основание разграничивать два основных вида актов административного вмешательства в права и свободы частных лиц: а) административные ограничения общего характера (общие административные ограничения) и б) индивидуальные административные ограничения, которые являются конкретными и касаются конкретных лиц.

Правовой институт, связанный с деятельностью публичной администрации по ограничению прав частных лиц, может быть обозначен как институт административных ограничений или институт полицейских ограничений. Он представляет собой *форму вмешательства* в сферу правового статуса частных лиц. Данная форма подразумевает реализацию полномочий публичной администрации по ограничению прав и свобод таким образом, чтобы обеспечить их баланс с публичными интересами. Совокупность этих полномочий в юридическом смысле можно обозначить как административную правоограничительную власть, но более логично использовать для этого распространенный в сравнительном правоведении термин «полицейская власть».

Полицейская власть публичной администрации в правовом государстве выражается в праве издавать предписания и распоряжения на основе общих конституционных, законодательных норм и конкретизирующих их административных правил, которые могут устанавливать: а) абсолютный запрет (например, на продажу алкогольных напитков несовершеннолетним); б) запрет на осуществление определенной деятельности без предварительного согласия публичной администрации посредством выдачи лицензии или разрешения; в) разрешение осуществлять деятельность на определенных условиях; г) позитивную обязанность. Полицейская власть выражается также в праве применять меры государственного принуждения в случае невыполнения предписаний ее носителей или нарушения установленных нормами права запретов. Эти меры могут быть превентивными, пресекательными, обеспечительными, наказательными, восстановительными.

Административные ограничения, устанавливаемые публичной администрацией, оказывают воздействие на свободу конкретных частных лиц, обуславливая, сужая, сдерживая, ставя ее в определенные рамки. Данные ограничения выражают суть полицейской власти и материализуются посредством административно-правовых актов полицейского характера (а не как прямое следствие закона). Следовательно, эти ограничения, как и санкции за их несоблюдение, должны соответствовать требованиям, предъявляемым к действительности любого административного



акта. Несоблюдение этих требований самой публичной администрацией чревато нарушением субъективных прав частных лиц и в правовом государстве предполагает возможность различных форм контроля за использованием полицейской власти.

Исходя из этого, концептуализация полицейской власти в отечественной административно-правовой науке не может происходить без осмысления границ этой власти, обеспечивающих ее сдерживание и не допускающих ее деформации, которая может в определенных условиях выступать в качестве предпосылки перерастания правового государства в полицейское. В правовом государстве полицейская власть имеет своим источником закон и носит подконтрольный характер. В рамках построения теории этой власти важно выделить механизмы, обуславливающие ее ограничение и подотчетность институтам как самого правового государства, так и гражданского общества. К числу таких механизмов, определяющих границы полицейской власти, можно отнести:

– механизм верховенства права и конституционных гарантий основных прав и свобод. Права, которые в первую очередь ограничивают полицейскую власть и устанавливают ее пределы – это права, закрепляемые в силу их исключительной важности в самой Конституции. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Эти права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо для целей, установленных самой Конституцией (ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции РФ). При этом можно утверждать, что существуют права, не допускающие никаких ограничений, например право на равенство перед законом и судом. Такого рода права не в состоянии ограничить даже само государство, не говоря уже о публичной администрации при реализации предоставленных ей законом полицейских полномочий;

– использование механизма судебного ограничения, не допускающего административного (полицейского) ограничения определенных прав и предусмотренного, в частности, ч. 3 ст. 1 КАС РФ;

– механизм, предусматривающий возможность административного (полицейского) ограничения определенных прав и свободы частных лиц только в том случае, если закон уполномочивает публичную администрацию на применение таких ограничений;

– процедурный механизм реализации полицейской власти, устанавливающий соответствие административных правоограничений принципам разумности и соразмерности. Разумность подразумевает, что цель, преследуемая административным ограничением права, является законной и необходимой в правовом государстве. Соразмерность призвана гарантировать, что используемые средства подходят для преследуемой цели: полицейская власть, устанавливая правоограничения, не должна выходить за пределы необходимого для удовлетворения публичного интереса, который она намерена обеспечить, ее цель – не погасить или устранить индивидуальное право, а напротив, обеспечить его осуществление в гармонии с публичным интересом;

– механизм контроля дискреционных полномочий: в случае если полицейские полномочия носят дискреционный характер, то они должны использоваться в рамках, предусмотренных законом, при условии соблюдения всех мер контроля и ограничений, типичных для контроля дискреционных действий.

Отдельного обсуждения при концептуализации понятия полицейской власти требует вопрос о характеризующих ее полномочиях. На наш взгляд, сущность полицейской власти выражается в трех видах составляющих ее и взаимосвязанных полномочий: правоограничительных, контрольно-надзорных по обеспечению публичных и частных интересов и полномочий, связанных с применением административного (полицейского) принуждения. При построении современной теории полицейской власти, отвечающей требованиям правового государства, важно путем широкого дискурса определить критерии для установления круга субъектов этих полномочий и сферу отношений, на которую они распространяются. Входит ли в эту сферу только правопорядок и безопасность, либо она охватывает широко понимаемую безопасность личности общества и государства во всех жизненно важных областях жизни социума? Важно также последовательно определиться с такими базовыми категориями, как полицейское воздействие (вмешательство), полицейский надзор, административное (полицейское) принуждение и в рамках концепции полицейской власти интегрировать их в стройную теоретическую систему.

\* \* \*

В юридическом смысле концепт «полицейская власть» не следует отождествлять с полицейским государством и на этом основании декларировать его несовместимость с идеологией правового государства. Полицейская власть – явление универсальное, характерное для любого политически организованного общества. Однако ее сущностные черты, масштабы и способы ее использования в полицейском государстве и в правовом государстве различны. В полицейском государстве полицейская власть превращается в юридически неограниченную государственную власть, предназначенную принуждать и отдавать приказы делать то, что суверен полагает удобным и необходимым. К ее характеристикам относятся: произвольное ограничение или подавление прав и свобод частных лиц, всеобъемлющий, тотальный административно-полицейский контроль и неподконтрольность правовому закону. Все это давало и дает основания рассматривать полицейскую власть в полицейском государстве как синоним полицейского произвола.

В юридической доктрине многих современных государств, которые по уровню развития правопорядка могут быть отнесены к правовым государствам, термин «полицейская власть» в отличие от термина «полицейское государство» не имеет негативной коннотации и рассматривается как один из позитивных технологических инструментов, обеспечивающих баланс индивидуальных и публичных интересов. В правовом государстве эта власть имеет в своей основе законодательные нормы, позволяющие вводить ограничение определенных индивидуаль-

ных прав, которые используются с целью установления равновесия между правами отдельных лиц и интересами общества и государства в целом. Концепт «полицейская власть» выражает потребность в гармонизации индивидуальных свобод и публичных интересов, связанных с безопасностью и благополучием общества как целостного образования. В правовом государстве в отличие от полицейского эта власть подчиняется его конституционным принципам и нормам, связана верховенством права, имеет юридические основания и реализуется в предусмотренных законом способами и в рамках законных и легитимных правовых процедур.

Введение в научный оборот понятия «полицейская власть», разработка и использование этой теоретической конструкции имеют своим предназначением не оправдание произвольного применения власти полиции, а напротив, определение оптимальных границ и мер полицейского вмешательства, установление пределов свободного усмотрения при административно-полицейском воздействии и предотвращение возможного «дрейфа» этой власти в сторону полицейского государства.

Все это свидетельствует о необходимости концептуализации понятия полицейской власти в отечественном административном праве и построении ее строгой теории. Идеологическая функция этой теории видится в усилении защиты прав частных лиц от их необоснованных и незаконных ограничений в условиях эффективного обеспечения публичных интересов.

**Для цитирования:** *Зеленцов А. Б. Правовое государство и полицейская власть // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 219–252. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-219-252>*

**Recommended citation:** *Zelentsov A. B. Constitutional State and Police Power // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 219–252. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-219-252>*

*Российский университет дружбы народов*

**Зеленцов А. Б.**, доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры административного и финансового права,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации

E-mail: [Zelentsov51@mail.ru](mailto:Zelentsov51@mail.ru)

*Peoples Friendship University of Russia*

**Zelentsov A. B.**, Doctor of Legal Sciences,  
Professor of the Department of Administrative and Financial Law,  
Honored Scientist of the Russian Federation

E-mail: [Zelentsov51@mail.ru](mailto:Zelentsov51@mail.ru)

## **ВКЛАД ПРОФЕССОРА ЮРИЯ НИКОЛАЕВИЧА СТАРИЛОВА В ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЮ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ**

**А. В. Мартынов**

*Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет  
имени Н. И. Лобачевского*

**Аннотация:** в статье отмечается вклад профессора Ю. Н. Старилова в науку российского административного права и процесса. Дается анализ научных трудов ученого по истории и теории административного права, полицейского права, служебного права, административного процесса, административной юстиции, административного судопроизводства. Показана роль Ю. Н. Старилова в формировании новых представлений о многих институтах современного административного права. Подчеркивается инициатива Ю. Н. Старилова по подготовке и изданию крупных учебников по административному праву и административному судопроизводству, написанных коллективом единомышленников ученого. Высказываются сердечные пожелания Юрию Николаевичу Старилору в связи с его 60-летием.

**Ключевые слова:** административное право и процесс, научная школа административного права в Воронежском государственном университете, труды профессора Ю. Н. Старилова, история развития административного права, служебное право, государственная служба, административное судопроизводство, административные процедуры, административные акты.

## **PROFESSOR YURI NIKOLAYEVICH STARILOV'S CONTRIBUTION TO THE INSTITUTIONALISATION OF MODERN ADMINISTRATIVE LAW OF RUSSIA**

**A. V. Martynov**

*National Research Nizhny Novgorod State University named after N. I. Lobachevsky*

**Abstract:** the article notes the contribution of Professor Yu. N. Starilov to the science of Russian administrative law and procedure. An analysis of scientific works of the scholar on the history and theory of administrative law, police law, service law, administrative process, administrative justice, administrative court proceedings is given. The role of Yu. N. Starilov in the formation of new ideas of many institutions of modern administrative law is shown. Yu. N. Starilov's initiative in the preparation and publication of major textbooks on administrative law and administrative

*court procedure, written by a team of like-minded scientists, is highlighted. Heartfelt wishes are expressed to Yuri Nikolayevich Starilov on the occasion of his 60th anniversary.*

**Key words:** *administrative law and procedure, scientific school of administrative law at Voronezh State University, works of Professor Yu. N. Starilov, history of development of administrative law, service law, civil service, administrative court procedure, administrative procedures, administrative acts.*

Несомненным лидером современной юридической науки является доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ Юрий Николаевич Старилов. Его вклад в развитие современной юридической науки еще в будущем предстоит оценить новым поколениям ученых, но уже сейчас очевидно, что именно он создал основу для формирования и развития современного административного и административно-процессуального права России.

Юрий Николаевич обладает незаурядными личностными качествами. Его целеустремленность, неординарное мышление, блестящее ораторское искусство, исключительные порядочность и интеллигентность не могут оставить равнодушными любого человека, причастного к юридической науке и практике. Он прошел сложный путь, от молодого исследователя до маститого ученого, и стал самой яркой звездой на небосклоне современной юриспруденции.

Профессор Ю. Н. Старилов всегда проводит научные исследования на высочайшем уровне, который для многих ученых является эталоном научного исследования. Его красноречивые, аргументированные и неординарные выступления на научных конференциях, форумах и семинарах всегда посвящены наиболее проблемным вопросам публично-правовых исследований и открывают новые горизонты для всего научного сообщества при выборе тем для научных исследований. Перефразируем всем известную фразу: бесконечно долго можно смотреть на три вещи: как горит огонь, как течет вода и как выступает Ю. Н. Старилов с докладами на конференциях. Это действительно так, и не является каким-то вымыслом или шуткой. Вспоминается его выступление 12 октября 2012 г. на пленарном заседании конференции, проводимой в пос. Небуг (Краснодарский край): Юрий Николаевич делал доклад в течение полутора часов или даже более, но ни у организаторов, ни у участников конференции не было даже мысли прервать его выступление, – настолько оно было интересным, познавательным и захватывающим. В подготовленной им презентации, кроме научных формулировок по многочисленным проблемам административного права, были и фотографии известных ученых-административистов, которые создавали и развивали современное административное право. Стоит особо подчеркнуть, что каждое выступление Юрия Николаевича на конференции становится знаковым событием для участников научного мероприятия. Его выступления ждут и с огромным вниманием слушают, чтобы узнать о новых тенденциях в административном праве в частности и юридической науке в целом и что будет актуальным для научных исследований на ближайшие годы.

Юрий Николаевич, безусловно, обладает уникальным талантом научного исследователя, но этот талант подкреплен колоссальным трудолюбием и самопожертвованием на благо юридической науки. Всего себя без остатка, как говорится 24/7, он отдает любимой работе – проведению научных исследований, которые воплощаются в многочисленных научных и учебных трудах: монографиях, учебниках, учебных пособиях, хрестоматиях, научных статьях и т. д. Многие отмечают, что с появлением такого вида связи, как электронная почта, можно написать письмо Юрию Николаевичу и в 2, и в 3, и в 4 часа ночи, и через несколько минут он ответит: видимо, работает.

Юрий Николаевич возглавляет одну из самых известных в стране научных школ административного права, которая базируется на юридическом факультете Воронежского государственного университета. Под его научным руководством восемь ученых (Е. Б. Лупарев, С. Н. Махина, Т. М. Бялкина, О. С. Рогачева, Т. В. Щукина, А. В. Мартынов, С. П. Матвеев, К. В. Давыдов) успешно защитили докторские и 65 – кандидатские диссертации. При этом Юрий Николаевич говорит, что научная школа не должна концентрироваться только в одном месте. Ее задача – помогать другим ученым создавать свои собственные научные школы. С сожалением и большой досадой ученый сказал: «Как же так, в таких крупных городах, как Нижний Новгород, Новосибирск и другие, нет ни одного доктора юридических наук по административному праву?! Нужно обязательно помочь этим регионам, имеющим большой научный потенциал в области административного права». Поэтому он с большой радостью соглашался быть научным руководителем или научным консультантом по кандидатским и докторским диссертациям, подготовленным учеными из других субъектов Российской Федерации. Именно благодаря его усилиям и поддержке созданы и развиваются научные школы административного права в Нижнем Новгороде, Краснодаре, Новосибирске и других городах нашей страны.

Однако самая важная заслуга Юрия Николаевича Старилова состоит именно в институционализации современного административного права России. После распада Советского Союза и образования Российской Федерации перед юридической наукой встали серьезные вопросы о пересмотре сформировавшихся в советский период фундаментальных теоретических положений, которые уже не могли быть основой для формирования нового российского законодательства. Принятие Конституции РФ, переход к новым демократическим принципам государственного управления, кардинальное изменение государственного устройства и многое другое потребовали надлежащей правовой основы, которая существенным образом должна была отличаться от правовых воззрений, сформировавшихся в Советском государстве. По сути, речь шла о формировании новой системы российского права, что в реальности и происходило, когда стали появляться и оформляться ранее неизвестные советскому праву правовые отрасли и правовые институты.

Следует констатировать, что в начале 90-х гг. прошлого столетия установилась сложная и неоднозначная ситуация. С одной стороны, принимались новые

законы, которые должны были соответствовать принципам демократического правового государства и служить правовой основой для новой рыночной экономики. С другой стороны, отсутствовали фундаментальные теоретические разработки фактически во всех без исключения отраслях юридической науки. Перед учеными, которые основывали свои знания на теоретических разработках советского периода стояла дилемма: либо сформировать новые юридические знания, используя предыдущий советский опыт и теоретические разработки, либо ориентироваться исключительно на западные научные концепции, которые должны стать основой новой российской юриспруденции. Стоит заметить, что ко второму варианту развития событий активно подталкивали западные силы, предоставляя значительное финансирование для подготовки новых учебников, монографий и статей российским ученым, которые находились в сложной экономической ситуации и вынуждены были обращаться в западные фонды для проведения научных исследований. Серьезное влияние оказывали также «десанты» иностранных ученых, которые приезжали для проведения занятий среди студентов и обмена опытом среди ученых и преподавателей вузов. В этот же период стали широко развиваться культурно-образовательные обмены, в рамках которых ученые могли ознакомиться с правовыми институтами и организацией правоохранительных органов западных стран.

Высшим руководством страны, так же как и руководителями сферы образования и высшими учебными заведениями, всячески поддерживалась такая интеграция и одностороннее изучение опыта правовых систем западных стран.

Показательно, что такое активное влияние на ученых в других постсоветских странах (Латвия, Литва, Эстония, Украина, Грузия, Молдавия и др.) со стороны западных стран привело фактически к полному отказу от советского научного наследия при формировании собственных правовых систем, механизмов государственного управления и отраслевого законодательства.

Конечно же, такое западное влияние нельзя оценивать только с негативной или позитивной точек зрения. Безусловно, в государстве с новым типом отношений – рыночной экономикой требовалось использовать опыт западных стран для разработки соответствующих правовых механизмов, обеспечивающих защиту прав собственности, устанавливающих правила гражданско-правового оборота, способы защиты гражданских прав и т. п. Всё это было чуждым для советского права, а следовательно, не существовало каких-то теоретических разработок в этой области. Использование опыта западных стран, прежде всего при формировании российского частного права, позволило достаточно быстро перейти на рельсы рыночных отношений, создать правовую основу для развития новых экономических процессов.

Однако были и отрицательные моменты в этой сфере. Бездумное, а иногда и умышленное внедрение новых правовых институтов, таких как приватизация, залоговые аукционы, и многое другое позволило быстро сформироваться олигархическому классу, который перевел на себя большинство государственных

предприятий и производств, за счет чего стал получать сверхприбыли от использования природных ресурсов и технологических достижений промышленности Советского государства. Большинство же граждан России оказались за чертой бедности, не имея средств к существованию. Такие несправедливые итоги приватизации государственной собственности и через 30 лет вызывают осуждение со стороны большей части российского общества.

В сфере публичного права ситуация также развивалась крайне неравномерно. Формирование системы государственной власти происходило хаотично. По сути, в 1990-е гг. государство создавало новую систему государственной власти путем совершения проб и ошибок. Игнорировались и не исполнялись положения, закрепленные в Конституции РФ. На проблемы в устройстве государственной власти неоднократно указывал как Конституционный Суд РФ, так и европейские структуры, которые предлагали запустить в стране многопрофильные административные реформы. Всё это большим грузом ложилось на плечи ученых, которые пытались состыковать и подстроить ранее существовавшие теоретические разработки под новую систему управления в демократическом правовом государстве. К сожалению, это вызывало такую системную проблему, что законодательные и правоприменительные органы переставали обращать внимание на теоретические разработки ученых, обосновывая это тем, что они не соответствуют современным требованиям Российского государства. Можно сказать, что требовалось опережающее время научные разработки в сфере публичного права, которых в тот период практически не было.

В связи с этим наиболее остро стоял вопрос о формировании нового административного права России. Требовалось создать новую систему административного права и формализовать его правовые институты. Большинство ученых, которые основывали свои взгляды на идеях советского административного права и имели учебные и научные труды, попытались выстроить новую систему административного права на платформе концепций советской административно-правовой науки. Среди всех ученых в области административного права выделялся один молодой доктор юридических наук, который предложил иные подходы при формировании нового российского административного права. Это был Юрий Николаевич Старилов. Фактически он осуществил институционализацию административного права на основе новых принципов и правил, которые должны учитывать, прежде всего, российский исторический опыт развития как российского полицейского (административного) права, так и советского административного права. Институционализация административного права – это процесс превращения или оформления общественных отношений, складывающихся при осуществлении публичного управления, в новые правовые институты, которые объединяются в единую систему права.

К середине 90-х гг. прошлого столетия стала разворачиваться дискуссия о поисках исторических корней административного права. Одним из первых ученых, который предпринял важную попытку проанализировать историю административного



тивного права, показать истоки административно-правовой науки, стал профессор К. С. Бельский<sup>1</sup>.

Однако именно профессор Ю. Н. Старилов предложил обратить внимание на незаслуженно забытые и отвергнутые в советский период труды известных ученых в области полицейского и административного права, которые заложили традиции отечественной административно-правовой науки в дореволюционный период.

В 1999 г. Юрием Николаевичем издается первая в современной России хрестоматия «Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX века»<sup>2</sup>. В начале книги он обращает внимание на полицейское право как первичную основу для формирования административного права России; проводит анализ развития административно-правовой науки в конце XVIII – начале XIX в., указывает на особенности развития административного права конца XIX – начала XX в. В конце своей вступительной статьи профессор Ю. Н. Старилов приходит к выводу, что на работы дореволюционных российских ученых в области административного права оказали значительное влияние научные течения полицейского (административного) права в западноевропейских странах<sup>3</sup>. Далее в хрестоматии приводятся практически в полном объеме труды известных ученых в области административного и полицейского права: Андриевский И. Е. Полицейского право (1870 г.); Шеймин П. Н. Учебник права внутреннего управления (полицейского права). Общая часть (1891 г.); Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права (1897 г.); Палубин М. К. Повторительный курс полицейского права (1900 г.); Ивановский В. В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления (1907 г.); Елистратов А. И. Основные начала административного права (1917 г.).

Хрестоматия была выпущена значительным тиражом – 1500 экземпляров, что позволило охватить большое число читателей и исследователей. Данная хрестоматия стала пользоваться большой популярностью среди ученых в области административного права, стала настольной книгой для молодых ученых, аспирантов и студентов. Тем самым Юрий Николаевич обратил внимание научного сообщества, что история административного права связана не только с советским периодом, но и имеет более глубокие исторические корни. При этом дореволюционное полицейское и административное право тесным образом было связано с европейскими учениями и концепциями, которые оказали существенное влияние на формирование и развитие российской дореволюционной административно-правовой науки.

Необходимо обратить внимание современных молодых исследователей на следующее обстоятельство: в 90-е гг. прошлого столетия не были развиты информационные ресурсы и отсутствовал удаленный доступ через Интернет к элек-

<sup>1</sup> См.: Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995.

<sup>2</sup> См.: Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. 624 с.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 37–38.

тронно-библиотечным ресурсам. Основным источником получения информации были книжные издания, доступ к которым можно было получить только в центральных библиотеках (например, РГБ в г. Москве). Поэтому изучение научной литературы, изданной в дореволюционный период, являлось непростой задачей.

Еще одной значимой работой профессора Ю. Н. Старилова стала хрестоматия в двух частях «Административная юстиция: конец XIX – начало XX века»<sup>4</sup>. Первая часть хрестоматии содержала полностью и в сокращении труды по административной юстиции видных ученых: Г. Аншютца, В. А. Гагена, В. Ф. Дерюжинского, Г. Еллинека, Н. П. Карадже-Искрова, Б. А. Кистяковского, Н. М. Коркунова, С. А. Корфа, посвященные сущности административной юстиции как в России, так и в некоторых зарубежных странах, ее системе, органам судебной власти, осуществляющим контроль, и судопроизводству. Вторая часть хрестоматии содержала в полном и сокращенном объеме труды в области административной юстиции видных ученых: Н. О. Куплевского, Н. И. Лазаревского, К. Лемайера, В. А. Рязановского, В. Кобалевского, М. Д. Загряцкова.

Продолжая обращаться к трудам выдающихся дореволюционных ученых и популяризируя их среди современных исследователей, профессор Ю. Н. Старилов в 2018 г. публикует лекцию выдающегося российского правоведа – профессора Габриэля Феликсовича Шершеневича (1863–1912) «О чувстве законности», прочитанную 10 марта 1897 г.<sup>5</sup>

Необходимо отметить, что Юрий Николаевич один из немногих, кто стал инициатором переиздания научных трудов своих учителей и коллег, являющихся выдающимися учеными и представителями научной школы Воронежского государственного университета. Так, в 2008 г. профессор Ю. Н. Старилов вошел в редакционную коллегию книги, посвященной памяти одного из основателей отечественной государственно-правовой науки, выдающегося ученого, профессора Воронежского государственного университета Виктора Степановича Основина<sup>6</sup>, а уже в 2010 г. под его редакцией вышла книга посвященная памяти выдающегося российского ученого-юриста, профессора Воронежского государственного университета Ивана Александровича Галагана<sup>7</sup>. Переиздание научных трудов известных ученых, которые являются представителями ведущей научной школы, не только сохраняет память о выдающихся ученых, но и позволяет ознакомиться с их трудами современным исследователям, которые получают доступ к наиболее значимым их научным работам. Подобный положительный опыт является примером для других научных школ.

<sup>4</sup> См.: Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия : в 2 ч. / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2004. Ч. 1. 720 с. ; Ч. 2. 368 с.

<sup>5</sup> См.: Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности : публичная лекция, прочитанная 10 марта 1897 г. / вводные замечания Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2018.

<sup>6</sup> См.: Личность. Ученый. Учитель : памяти профессора Виктора Степановича Основина / под ред. Т. Д. Зражевской. Воронеж, 2008. 464 с.

<sup>7</sup> См.: Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. 544 с.

Это показывает, что Юрий Николаевич задал очень важный вектор развития современного административного права, которое должно основываться на уже имеющихся фундаментальных концепциях административного права и учитывать исторический опыт развития административно-правовой науки как в дореволюционный период, так и в советское время.

Важным шагом к новой институционализации современного административного права стала подготовка профессором Ю. Н. Стариловым трехтомного книжного издания основ административного права.

В первой книге Юрий Николаевич подробно рассматривает такие важные институты административного права, как наука административного права; исполнительная власть; государственное управление; местное самоуправление; административное право как отрасль права; нормы административного права и административно-правовые отношения<sup>8</sup>. В данной работе ученый обращается к истории полицейского и административного права как в дореволюционный период, так и советское время. Он отмечает, что «административное право в настоящее время находится в стадии глубокого реформирования, обусловленного рядом причин, среди которых можно выделить следующие: принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., установившей принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; конституционное разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами; изменение практики формирования и функционирования исполнительной власти (особое содержание, принципы и функции исполнительной власти); новое соотношение политической системы и публичного управления (государственного управления и местного самоуправления)»<sup>9</sup>.

В этой книге профессор Ю. Н. Старилов делает успешную попытку построения новой системы административного права. По его мнению, «в основу разделения Общей и Особенной частей административного права следует положить предмет регулирования. В общем административном праве целесообразно сгруппировать правовые нормы, которые одинаково действуют во всех сферах организации и функционирования управления. Поэтому в самом общем виде Общее административное право можно представить следующим образом: 1) понятие и сущность публичного управления; правовые источники административного права; основные понятия административного права; особенности административно-правовых отношений; 2) субъекты управленческих действий; 3) структура и содержание государственного управления; 4) управленческий процесс (то есть теория управленческих действий или формы и методы государственного управления); правовой акт управления и административный договор (правовые основы, понятие и разграничение между другими правовыми договорами; значение договора между гражданами и государством; предпосылки для заключе-

<sup>8</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Воронеж, 1998. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. 392 с.

<sup>9</sup> Там же. С. 62.

ния административного договора; правовые последствия недействительности административных договоров); 5) административное принуждение; 6) административно-юрисдикционный процесс; 7) административный процесс или административно-правовая судебная защита прав и свобод граждан от незаконных действий и решений органов государственного управления и должностных лиц; 8) возмещение вреда и ущерба, причиненных физическим и юридическим лицам в административном порядке (эта часть тесно связана с гражданским правом); контроль и надзор в сфере государственного управления»<sup>10</sup>.

С его точки зрения, «в Особенную часть административного права целесообразно объединить правовые нормы, регламентирующие конкретные сферы управленческой деятельности. Такому критерию соответствуют, например, строительное право (в настоящее время в этой сфере действует множество административно-правовых законодательных актов), дорожное право (эта отрасль только формируется в России), предпринимательское право (его административно-правовая часть, то есть административно-хозяйственное право), социальное право, школьное (образовательное) право, полицейское право, служебное право и т. д. Конечно, окончательному формированию нового Особенного административного права (то есть выделению практически самостоятельных правовых отраслей (подотраслей) административного права) должна предшествовать интенсивная и тщательная практическая деятельность как законодателей, так и ученых»<sup>11</sup>.

Следует отметить, что профессор Ю. Н. Старилов не только продекларировал новую систему современного административного права, но и стал последовательно формировать ее институты (особенно, это касается Общей части). Об этом свидетельствует как продуманная и фундаментальная первая книга, так и последующие научные работы ученого.

Так, в 2001 г. в продолжение первой книги Юрия Николаевича, выходит монографическое издание Административное право: Субъекты. Органы управления. Государственная служба<sup>12</sup>. В данной книге, с учетом развития нового российского законодательства, подробно описываются институты Общей части административного права: субъекты административного права; органы исполнительной власти; государственная служба.

Третья книга также выходит в 2001 г. В ней профессор Ю. Н. Старилов подробно рассматривает следующие институты Общей части административного права: формы и методы управленческих действий; правовые акты управления; административный договор; административная юстиция<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Там же. С. 320.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Воронеж, 2001. Ч. 2. Книга первая : Субъекты. Органы управления. Государственная служба. 624 с.

<sup>13</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Воронеж, 2001. Ч. 2. Книга вторая : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. 432 с.

Нет никаких сомнений, что значимые научные труды профессора Ю. Н. Старилова стали той самой первостепенной основой для институционализации современного российского административного права. Юрий Николаевич, анализируя новое российское законодательство, учитывая исторические корни российского административного права, международные тенденции развития административного права, заложил важнейший фундамент для развития всего административного права России.

Стоит особо отметить, что именно эти три книги стали необходимым ориентиром для большинства отечественных ученых при осознании новой системы административного права России и были взяты ими за основу при преподавании нового курса современного административного права для студентов. При этом вкупе с изданными хрестоматиями позволяло как преподавателям, так и исследователям понять всю глубину и исторические предпосылки для построения именно собственной современной системы российского административного права, а не бездумно перейти к, может быть, и неплохим разработкам, имеющимся в западных странах.

Важными направлениями исследования профессора Ю. Н. Старилова в 90-е гг. прошлого столетия также стали такие институты административного права, как государственная служба, административный договор, административная реформа, административная ответственность, принципы государственного управления, административная юстиция и административный процесс, а также многие другие вопросы.

В 1996 г. Юрием Николаевичем была защищена первая в стране докторская диссертация по новому институту государственной службы<sup>14</sup>. Ю. Н. Стариловым было также подготовлено значительное число научных публикаций, раскрывающих сущность и содержание этого административно-правового института (например: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: проблемы реформы // *Юридические записки.* 1995. № 3. С. 31–51; *Его же.* Институт государственной службы: история становления правовой теории, современное состояние и перспективы развития // *Правовая наука и реформа юридического образования.* 1995. № 3. С. 50–112; *Его же.* Конституционные основы государственной службы в Российской Федерации // *Там же.* № 2. С. 165–207; *Его же.* Государственная должность: к вопросу о конституционно-правовой основе, понятии и видах // *Там же.* № 2. С. 123–137; *Его же.* Государственная служба (служебное право) как учебный курс: формирование концепции // *Там же.* № 1. С. 8–45; *Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н.* К вопросу о понятии и правовом статусе должностного лица // *Там же.* № 1. С. 67–91; *Старилов Ю. Н.* Чиновники России на пути к профессионализму // *Российская юстиция.* 1995. № 9. С. 40–42; *Его же.* Государственная служба в Российской Федерации: направления реформирования и концепция программы специального учебного курса // *Государство и право.* 1995.

<sup>14</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1996. 478 с.

№ 1. С. 37–55; *Его же*. Вопросы реформирования государственной службы в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1995. № 6. С. 12–27; *Его же*. Аттестация государственных служащих и аттестационная процедура // Правовая наука и реформа юридического образования. 1996. № 6. С. 155–169; *Его же*. Государственная и муниципальная служба: развитие современной теории и проблемы законодательного регулирования // Там же. 1996. № 5. С. 68–144; *Его же*. Принципы государственной службы: переход от «политизирования» к закону // Там же. 1996. № 4. С. 78–113; *Его же*. Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право. 1996. № 5. С. 14–24; *Его же*. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: монография. Воронеж, 1996. 456 с.; и др.).

Фундаментальные теоретические научные работы по различным вопросам государственной службы в Российской Федерации, подготовленные профессором Ю. Н. Стариловым, стали той необходимой основой для институционализации и практического оформления института государственной службы в современной системе административного права России. Нельзя не отметить и первый в стране подготовленный профессором Ю. Н. Стариловым учебник под названием «Служебное право»<sup>15</sup>. Данная работа Юрия Николаевича Старилова на долгие годы стала ключевым ориентиром для проведения научных исследований по проблемным вопросам государственной службы, в том числе поставив главный вопрос о возможном выделении служебного права в качестве подотрасли административного права.

В 2004 г. был издан наиболее массовый, один из самых популярных и читаемых учебников по административному праву в России, авторами которого стали профессор Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. В начале 2000-х гг. этот учебник стал основой для изучения студентами административного права в большинстве учебных заведений нашей страны. Учебник неоднократно переиздавался многотысячными тиражами<sup>16</sup> и стал настольной книгой для исследователей проблем административного права. В этом учебнике профессор Ю. Н. Старилов изложил свое новое видение модернизированного института государственной службы Российской Федерации с учетом изменившегося законодательства. Впоследствии данный учебник стал издаваться под авторством только Б. В. Россинского и Ю. Н. Старилова, но от этого он не потерял своей актуальности, значимости и лидерства среди научно-учебных изданий по административному праву.

В 2007 г. издается учебник по административному праву, который был подготовлен учеными Воронежской научной школы административного права<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право : учебник. М., 1996. 698 с.

<sup>16</sup> См.: *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право : учеб. для вузов. М., 2004. 766 с.

<sup>17</sup> См.: *Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова.* Воронеж, 2007. 848 с.

Профессор Ю. Н. Стариков не только выступил инициатором написания и редактором данного учебника, но и изложил в нем более расширенную теоретическую концепцию современного института государственной службы, что стало важным дополнением к учебнику, выпущенному центральным московским издательством.

На протяжении долгого времени профессор Ю. Н. Стариков уделяет значительное внимание развитию института государственной службы, о чем свидетельствуют опубликованные им актуальные и фундаментальные научные публикации: *Стариков Ю. Н.* Реформирование государственной службы как фактор обеспечения единого правового пространства России // *Юридические записки.* 2001. № 14. С. 181–211; *Его же.* Что происходит с институтом российской государственной службы? // *Журнал российского права.* 2004. № 9 (93). С. 11–25; *Его же.* Службное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? // *Правовая наука и реформа юридического образования.* 2013. № 3 (26). С. 99–116; *Его же.* Профессиональное «чиновничество» и службное право в России: была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании службного права? // *Административное право и процесс.* 2014. № 7. С. 8–25; и др.).

С научной точки зрения важным промежуточным итогом оценки современного развития института государственной службы, стало подготовленное ученым в 2015 г. (и переизданное в 2016 г.) учебное пособие «Государственная служба и службное право»<sup>18</sup>.

Еще одним важным новым административно-правовым институтом, который был подробно изучен профессором Ю. Н. Стариковым и фактически включен в Общую часть административного права, стал институт административного договора. В середине 1990-х он один из первых обратил внимание на этот ранее неизвестный советскому праву административно-правовой институт. В этот период профессором Ю. Н. Стариковым были опубликованы первые научные статьи, посвященные теории административного договора<sup>19</sup>.

Фактически включение административного договора в современную систему административного права произошло именно в тот момент, когда профессор Ю. Н. Стариков включил в ранее названный учебник по административному праву отдельную главу, посвященную этому институту, и дал ему подробную характе-

<sup>18</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Государственная служба и службное право : учеб. пособие. М., 2015. 240 с.

<sup>19</sup> См.: *Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н.* Современные проблемы формирования теории административного договора // *Правовая наука и реформа юридического образования.* 1995. № 3. С. 6–50 ; *Стариков Ю. Н.* Административный договор : опыт законодательного регулирования в Германии // *Государство и право.* 1996. № 12. С. 40–52 ; *Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н.* Проблемы современной теории административного договора // *Известия высших учебных заведений. Правоведение.* 1996. № 4 (215). С. 47–63 ; и др.

ристику<sup>20</sup>. В дальнейшем Юрий Николаевич также развивал данный административно-правовой институт, публикуя различные работы по этой тематике<sup>21</sup>.

Однако наиболее сложным и неоднозначным административно-правовым институтом, разрабатываемым профессором Ю. Н. Стариловым на протяжении долгого времени, является новая модель административного процесса.

Следует подчеркнуть, что именно Юрием Николаевичем Стариловым был детально сконструирован современный институт административного процесса, который постепенно стал трансформироваться в самостоятельную отрасль российского права. Опубликованные ученым многочисленные научные труды по этой теме наглядно показывают, как скрупулезно, трудно и ответственно формировалась им теоретическая модель современного административно-процессуального права.

Профессором Ю. Н. Стариловым были определены ключевые блоки административного процесса, которые должны были быть внимательно исследованы в новых реалиях Российского государства и законодательства. Так, им были выделены основополагающие элементы и направления развития теоретической концепции административного процесса, а также проведены глубокие научные исследования, что подтверждается многочисленными актуальными и востребованными юридической наукой публикациями, которые можно систематизировать исходя из элементов сформированной им теоретической концепции:

1) теоретические модели административного процесса (*Старилов Ю. Н. Управленческий процесс, административные процедуры и административное судопроизводство в системе современного административного права // Правовая наука и реформа юридического образования. 2002. № 14. С. 220–246; Его же. Административный процесс как «новая» отрасль российского административного права // Юридические записки. 2003. № 16. С. 259–295; Его же. Материальные и процессуальные нормы административного права в условиях формирования правового государства // Российский юридический журнал. 2003. № 3 (39). С. 17–26; Его же. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5–13; Его же. Административный процесс в системе административно-деликтных координат // Актуальные вопросы административно-деликтного права: материалы Международной науч.-практ. конф., посвященной 70-летию заслуженного деятеля науки РФ, д-ра юрид. наук, профессора А. П. Шергина. М., 2005. С. 164–176; Его же. Россий-*

<sup>20</sup> См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. М., 2004. Глава 14. С. 398–409.

<sup>21</sup> См.: Старилов Ю. Н., Давыдов К. В. Административный договор в системе государственного управления : назначение, правовые условия, виды // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 4–9 ; Их же. Действительность административного договора // Там же. 2013. № 6. С. 36–41 ; Их же. Административный договор : порядок заключения, прекращение и ответственность за нарушение // Там же. 2013. № 7. С. 36–40 ; Их же. Административный договор : к общей характеристике правового феномена // Юридические записки. 2013. № 3 (26) С. 95–102 ; и др.



ский административный процесс: от «широты» или «узости» понимания к поиску «реального» содержания и формированию полезной модели // Правовая наука и реформа юридического образования. 2006. № 20. С. 132–163; *Его же*. Административный процесс в трудах профессора В. Д. Сорокина: «Управленческая» концепция и ее значение для науки административного права // Административное право и процесс. 2006. № 4. С. 14–19; *Его же*. «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса: развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2006. № 1 (1). С. 110–141; и др.);

2) понятие, роль и значение административной юстиции (*Старилов Ю. Н.* Административная юстиция: проблемы теории: монография. Воронеж, 1998. 200 с.; *Его же*. Административная юстиция: судебный контроль, административный иск или административное судопроизводство (правосудие)? // Правовая наука и реформа юридического образования. 1998. № 7. С. 65–90; *Зоммерманн К.-П., Старилов Ю. Н.* История развития и теоретическая модель германской административной юстиции // Там же. № 8. С. 80–107; *Старилов Ю. Н., Зоммерманн К.-П.* Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты // Государство и право. 1999. № 7. С. 70–77; *Старилов Ю. Н.* К вопросу о новом понимании административной юстиции // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 2 (229). С. 101–114; *Его же*. Административная юстиция. Теория, история, перспективы : монография. М., 2001. 304 с.; *Его же*. Административная юстиция и правовая конфликтология // Правовая наука и реформа юридического образования. 2002. № 13. С. 201–223; *Его же*. Административная юстиция: итоги дискуссии и проблемы законотворчества // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 3 (40). С. 83–92; *Его же*. Административная юстиция в системе формирования новой доктрины современного российского административного права // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 3. С. 26–37; *Его же*. Административная юстиция в России: некоторые итоги научной дискуссии в период 2000–2002 гг. // Современное право. 2003. № 6. С. 37–43; *Его же*. От административной юстиции к административному судопроизводству: монография. Воронеж, 2003. 143 с.; *Его же*. Административная юстиция в России в 2012 году: начало нового этапа дискуссии и реализации конституционной правовой нормы об административном судопроизводстве // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 2 (13). С. 128–153; *Его же*. Административная юстиция в условиях модернизации государства, административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Зангер. Вестник права Республики Казахстан. 2013. № 1 (138). С. 15–25; и др.);

3) понятие, сущность и содержание административного судопроизводства (*Старилов Ю. Н., Старилова С. Ф.* К вопросу о формировании административного судопроизводства // Правовая наука и реформа юридического образования. 1998. № 8. С. 182–217; *Старилов Ю. Н.* Институт административного судопроизводства: конституционно-правовое установление, отраслевое регулирование и доктрина // Конституция и законодательство: материалы Междунар. науч.-практ. конф. /

отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2004. С. 192–217; *Его же*. Административное судопроизводство как главная инновация современного российского административного права // Инновации в государстве и праве России: материалы Всерос. науч. практ. конф.: в 2 ч. Н. Новгород, 2007. С. 344–360; *Его же*. Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации : реальность и перспективы // Российский судья. 2012. № 12. С. 20–28 ; *Его же*. Административное судопроизводство как способ повышения качества Российского государства // Теория и практика административного права и процесса : материалы VII Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием / отв. ред. В. В. Денисенко. Краснодар, 2012. С. 44–73 ; *Его же*. Административное судопроизводство как способ повышения качества Российского государства // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 8 (20). С. 83–118 ; *Его же*. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – приоритетное направление законотворческой деятельности в сфере установления судебных процедур разрешения публично-правовых споров: материалы Междунар. науч.-практ. конф. на тему «Административное судопроизводство в Российской Федерации» (Омская юридическая академия, г. Омск, 28 ноября 2014 г.) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 4 (19). С. 251–260; *Его же*. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 9–14; *Его же*. Административное судопроизводство в контексте модернизации процессуального законодательства России // Там же. 2015. № 2. С. 19–28; *Его же*. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Там же. № 11. С. 15–22; *Его же*. Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 2 (21). С. 8–15; *Его же*. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Там же. 2017. № 2 (29). С. 19–44; *Его же*. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 7–23 ; и др.);

4) административные суды (*Кряжков В., Старилов Ю. Н.* Административные суды: какими им быть? // Российская юстиция. 2001. № 1. С. 18–20; *Старилов Ю. Н.* Административные суды в России: анализ первого опыта законотворческой деятельности // Российский судья. 2002. № 11. С. 6–10; *Его же*. Чем может закончиться в 2009 г. дискуссия об учреждении в России административных судов и развитии административного правосудия? // Правовые реформы в современной России: значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвященной 50-летию юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2009. С. 400–421;

*Его же.* Административное судопроизводство: происхождение, модели и вопросы эффективной судебной административно-правовой защиты граждан // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 1. С. 43–62; *Его же.* Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации: год 2020-й // Там же. 2020. № 3. С. 5–23 ; и др.);

5) принципы административного процесса (*Старилов Ю. Н.* Гражданское общество и государство в Российской Федерации: соотношение сквозь призму «властных отношений», «нормоконтроля», административного процесса и законности // Научные ведомости Белгородского гос. ун-та. Серия: Философия. Социология. Право. 2007. № 2. С. 125–138; *Его же.* Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2007. № 2 (3). С. 102–135; *Его же.* От правильного понимания и уважения законности к ее верховенству // Там же. 2017. № 3 (30). С. 18–40; *Его же.* Законность как принцип в Российском административном и административном процессуальном праве // Публичная власть: реальность и перспективы : сб. науч. трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Междунар. науч.-практ. конф.), посвященных памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В. М. Манохина / под ред. А. Ю. Соколова. Саратов, 2017. С. 14–23; и др.);

6) административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль российского права (*Старилов Ю. Н.* Российское административное право: к вопросу о соотношении материальных и процессуальных норм // Российский юридический журнал. 2003. № 1 (37). С. 53–58; *Его же.* Новое соотношение современного административного и административно-процессуального права (к вопросу об учреждении в России административных судов и формировании административного судопроизводства) // Российский судья. 2003. № 6. С. 26–29; *Его же.* О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 3 (18). С. 6–10; *Его же.* Модернизация административно-процессуального законодательства: основные задачи и главные направления законотворческой деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 62–75; *Его же.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежущая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 29–38; *Его же.* Необходимы поправки в Конституцию Российской Федерации в связи с развитием административного и административного процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. № 2 (25). С. 9–17; *Его же.* Появление Кодекса административного судопроизводства – новый этап в развитии процессуального законодательства // Судья. 2017. № 3 (35). С. 4–10; и др.);

7) проблемы осуществления судебного контроля в сфере публичного управления (*Старилов Ю. Н.* Судебная власть как «ум, честь и совесть» государствен-

ной власти: о некоторых достижениях, проблемах и неудачах современного этапа реформы судебной власти // Юридические записки. 2004. № 17. С. 206–247; *Его же*. Административный процесс: «административная подделка ради легкости административных воздействий» или способ усиления судебного контроля над администрацией? // Полицейское право. 2006. № 4 (8). С. 5–23; *Его же*. Совершенствование судебной и административной систем (властей) – важнейший фактор усиления государственных гарантий реализации концепции четырех «И» // Юридические записки. 2008. № 21. С. 222–251; *Его же*. Станет ли реформа исполнительной и судебной властей в России государственной гарантией осуществления концепции четырех «И»? (часть 1) // Научный вестник Омской академии МВД России. 2008. № 2 (29). С. 37–43; *Его же*. Станет ли реформа исполнительной и судебной властей в России государственной гарантией осуществления концепции четырех «И»? (часть 2) // Научный вестник Омской академии МВД России. 2008. № 3 (30). С. 3–10; *Его же*. Судебный нормоконтроль как способ обеспечения законности публичного управления // Юридические записки. 2014. № 4 (27). С. 24–35; *Его же*. Судебная власть как «ум, честь и совесть» государства: о некоторых достижениях, проблемах и неудачах современного этапа реформы судебной власти // Судебная власть и уголовный процесс. 2015. № 4. С. 330–349; *Его же*. Судебный нормоконтроль и административное судопроизводство в системе модернизации административного и административного процессуального законодательства // Мировой судья. 2015. № 4. С. 31–38; и др.).

Вряд ли найдется в нашей стране еще такой ученый, как профессор Ю. Н. Старилов, который опубликовал столь значительное число актуальных и обладающих безусловной научной ценностью публикаций по одной научной теме. Более того, концептуальные основы административного процесса были изложены Юрием Николаевичем на многочисленных международных и всероссийских научно-практических конференциях. Эти выступления всегда вызывали большой интерес среди ученого сообщества и задавали тон для дальнейших научных дискуссий относительно сущности и содержания современного административного процесса. Нет никаких сомнений, что именно профессор Ю. Н. Старилов стал инициатором пересмотра сложившихся в советский период взглядов на административный процесс. Благодаря его усилиям, тема административного процесса более 20 лет остается одной из самых обсуждаемых среди ученых в области административного права. Во многом его заслугой является то, что после принятия в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) административное судопроизводство осталось в системе современного административного права, а не перешло в разряд малозначимых и прикладных институтов гражданского процессуального права.

Одним из значимых событий при институционализации административного процесса стало издание учебного пособия под редакцией профессора Ю. Н. Старилова (*Старилов Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С.* Административное судопроизводство: учеб. пособие для бакалавриата / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2019.

496 с.). Книга имеет особую структуру, благодаря которой у каждого читателя имеется возможность получить представление о современном административном судопроизводстве, его сущности, развитии, структуре и основных элементах.

В 2016 г. Ю. Н. Стариловым учреждается уникальное печатное издание – «Журнал административного судопроизводства». Это издание становится первым и единственным в стране специализированным научным изданием по актуальным проблемам юридической науки и практики в сфере административного судопроизводства. Журнал выпускается юридическим факультетом Воронежского государственного университета, главным редактором является профессор Ю. Н. Старилов. В данном журнале публикуются научные статьи всех ученых, независимо от отраслевой принадлежности, по актуальным проблемам административного судопроизводства и административно-процессуальной деятельности. Это позволяет на постоянной основе обсуждать на страницах научного журнала актуальные вопросы административного судопроизводства и тем самым совершенствовать систему административного процессуального права.

Безусловно, научные исследования, проводимые Ю. Н. Стариловым, не ограничивались только разработкой институтов государственной службы, административного договора и административного процесса. У профессора Ю. Н. Старилова значительное число научных работ и по другим актуальным и значимым вопросам современного административного права. Однако вышеприведенные примеры показывают, что именно он заложил значимую теоретическую основу для новых административно-правовых институтов, был их первооткрывателем, и его научные взгляды повлияли на их формирование и дальнейшее развитие.

Вклад профессора Ю. Н. Старилова в институционализацию современного административного права заключается не только в разработке новых, ранее не включенных в систему административного права административно-правовых институтов, но и в ее отражении в авторских учебниках, а также изложении в научных статьях своего взгляда на новую систему административного права (например: *Старилов Ю. Н.* Новые подходы к пониманию сущности и системы современного административного права // *Правовая наука и реформа юридического образования.* 1998. № 7. С. 39–64; *Его же.* Административное право: от камералистики до современности // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Гуманитарные науки.* 1998. № 2. С. 173–193; *Его же.* О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги // *Государство и право.* 2000. № 5. С. 12–21; *Его же.* Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // *Известия высших учебных заведений. Правоведение.* 2000. № 5 (232). С. 3–24; *Его же.* Административное право России: соответствует ли оно общепризнанным стандартам и принципам современного правового государства // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Гуманитарные науки.* 2003. № 1. С. 217–251; *Его же.* Развитие российского административного права: сохранение традиций и поиск новых доктрин : к 80-летию юбилею профессора В. М. Манохина // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2003. № 4. С. 64–81; *Его же.* Административное право России:

преимущественные направления реформирования с позиции доктрины правового государства // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1 (42). С. 168–177; *Его же*. Административное право России в условиях современного правового государства // Право и политика. 2003. № 2. С. 22–37; *Его же*. Административное право России: к вопросу о необходимости разработки новых концепций развития // Административное право и процесс. 2004. № 1. С. 2–6; *Его же*. Требования правового государства – надлежащая основа для формирования парадигмы российского административного права // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 42–54; и др.).

В 2007 г., как уже отмечалось, профессор Ю. Н. Старилов совместно с коллегами юридического факультета Воронежского государственного университета издает учебник по общему административному праву<sup>22</sup> тиражом 1000 экземпляров. В этом издании предлагается авторский подход ученого к изложению новой системы общего административного права России.

В указанном учебнике была представлена новая система современного общего административного права, которая включала в себя:

Раздел I. Предмет, система и источники административного права. Глава 1. Государственное управление как вид государственной деятельности и область действия административного права. Глава 2. Предмет административного права. Глава 3. Методы административно-правового регулирования и система административного права. Глава 4. Административное право как учебный курс и как отрасль юридической науки. Глава 5. Административно-правовые нормы и отношения в системе административно-правового регулирования.

Раздел II. Субъекты административного права. Глава 6. Понятие и виды субъектов административного права. Глава 7. Органы исполнительной власти. Глава 8. Государственная служба и государственные служащие. Глава 9. Административно-правовой статус организаций, учреждений, предприятий, объединений.

Раздел III. Формы управленческих действий. Глава 10. Понятие, значение и виды форм управленческих действий. Глава 11. Правовые акты управления. Глава 12. Административный договор.

Раздел IV. Методы управленческих действий. Глава 13. Общая характеристика методов управленческих действий. Глава 14. Поощрение в системе методов управленческих действий. Глава 15. Разрешительная система в Российской Федерации. Глава 16. Административный надзор. Глава 17. Административно-правовые режимы.

Раздел V. Административное принуждение, административное правонарушение и административная ответственность. Глава 18. Административное принуждение. Глава 19. Административная ответственность. Глава 20. Административное правонарушение. Глава 21. Административные наказания.

<sup>22</sup> См.: Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2007. 848 с.

Раздел VI. Административный процесс и административно-процессуальное право. Глава 22. Общая характеристика административного процесса и административно-процессуального права. Глава 23. Производство по обращениям граждан. Глава 24. Дисциплинарная ответственность и дисциплинарное производство. Глава 25. Материальная ответственность по административному праву.

Раздел VII. Производство по делам об административных правонарушениях. Глава 26. Основные элементы и содержание производства по делам об административных правонарушениях. Глава 27. Стадии производства по делам об административных правонарушениях. Глава 28. Особенности производства по отдельным категориям дел об административных правонарушениях.

Раздел VIII. Обеспечение законности государственного управления. Глава 29. Законность государственного управления: понятие, значение и основные способы обеспечения. Глава 30. Административная юстиция как способ обеспечения режима законности в сфере публичного управления.

Данный учебник, без сомнений, стал наиболее полным и основательным учебным курсом современного общего административного права России. Учебник стал востребованным как среди ученых, так и студентов, поскольку существенным образом расширял знания об институтах административного права, дополняя классические учебники, изданные другими научными школами, в том числе и учебник, авторами которого были Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский и Ю. Н. Стариков.

В 2016–2017 гг. выходит второе издание учебника «Общее административное право» под редакцией профессора Ю. Н. Старилова. Этот учебник стал самым полным учебным курсом административного права, который когда-либо издавался в современной России. Данный учебник состоит из двух частей: первая часть включает I–IV разделы (760 страниц), вторая часть включает V–VIII разделы (822 страницы)<sup>23</sup>. При этом во второй части учебника раздел VI был дополнен главой 23. Административные процедуры, а в раздел VIII были включены несколько дополнительных глав: Глава 32. Административное судопроизводство: теория и административное процессуальное законодательство. Глава 33. Административные дела. Подведомственность и подсудность административных дел судам общей юрисдикции. Глава 34. Лица, участвующие в административном деле. Глава 35. Доказывание и доказательства по административному делу. Глава 36. Стадии административного судопроизводства. Глава 37. Производство по отдельным категориям административных дел: законодательная основа и особенности рассмотрения. Общий тираж каждой части учебника – 1000 экземпляров.

Следует отметить, что соавторами данного учебника стали не только ученые из Воронежского государственного университета, но и представители других научных школ из Краснодара, Нижнего Новгорода и Новосибирска.

В указанном учебнике были детально проанализированы и систематизированы на основе действующего законодательства Российской Федерации и сло-

<sup>23</sup> См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1. 760 с. ; 2017. Ч. 2. 822 с.

жившейся административной и правоприменительной практики почти все институты административного права, составляющие его Общую часть.

Несомненно, что для научного сообщества административистов издание такого полного и всеохватывающего учебника стало неординарным событием. Этим учебным изданием была подведена своеобразная черта в систематизации институтов Общей части современного административного права России. Именно этот учебник стал фундаментальной основой для формирования современной системы административного права, которую пытались выстроить ведущие научные школы административного права в нашей стране. Благодаря невероятным усилиям профессора Ю. Н. Старилова фактически были завершены научные споры относительно элементов системы административного права, его Общей части и их теоретического наполнения.

Юрий Николаевич сделал всё возможное, чтобы данный учебник получил широкое распространение среди ученых в области административного права. Он сам лично рассылал по почте в вузы нашей страны, в которых работают ученые в области административного права, данное «тяжеловесное» издание. Более того, указанный учебник был размещен в открытом доступе на сайте юридического факультета Воронежского государственного университета<sup>24</sup>. Многие ученые и преподаватели в области административного права в нашей стране стали использовать это уникальное учебное издание для подготовки лекций по административному праву и специальным публично-правовым дисциплинам. Этот учебник стал серьезным подспорьем для молодых исследователей при подготовке для участия в олимпиадах и конкурсах по административному праву, использоваться при написании кандидатских и докторских диссертаций.

Особо хотелось бы обратить внимание, что данное издание нивелировало появление в книжных магазинах разнообразных книжек «для подготовки к экзамену», «краткий курс» или «с орехом на обложке», которые стали широко использоваться студентами при подготовке к экзамену по административному праву. Учебник под редакцией профессора Ю. Н. Старилова стал определенным эталоном для изучения административного права, высшей точкой, показывающей, что невозможно изложить теорию общего административного права в публицистической форме на 100–200 страницах.

Следует отметить, что другие ведущие научные школы административного права не смогли решить эту сложную задачу по изданию расширенной версии Общей части административного права, в которой рассматривались бы все без исключения отраслевые институты и механизмы.

Показательным примером является то, что ни в дореволюционной России, ни в советский период не было сокращенных или усеченных учебников или курсов по административному (полицейскому) праву. Издаваемые же в тот период краткие курсы по административному или полицейскому праву вполне были сравнимыми с нашими современными полными курсами (учебниками) админи-

<sup>24</sup> URL: <http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/literature.html> (дата обращения: 07.07.2022).



стративного права России. Но дело даже не в этом. Многие ученые или авторы, которые себя считают специалистами в области административного права, поставили задачу не передать другим людям ценные знания в опубликованном ими учебном издании, а имели целью быстрого зарабатывания денег на этой, по сути, вредной для читателей литературе. Заполнение книжных магазинов, электронных библиотек и широкого доступа в Интернете к низкокачественным научным и учебным источникам дало негативный результат в виде низкого уровня подготовки и знаний у современных студентов, что стало очевидным в конце 10-х – начале 20-х гг. XXI в. Нежелание студентов изучать полноценные классические учебники по юридическим отраслям стало повсеместным явлением, которое не в силах преодолеть преподавателям в вузах. Поэтому качество подготовки специалистов в вузах страны является наиболее острой проблемой в современном Российском государстве. Думается, что необходимо пересмотреть формы и методы преподавания юридических дисциплин в высших учебных заведениях и наконец-то поставить жирную точку в никому ненужной бумажной работе по ежегодной подготовке бессмысленной документации с компетенциями, фондами оценочных средств и т. п., которая отнимает значительное время у всех ученых и преподавателей. А главное, что 100 % студентов никогда не читали и не будут читать эти документы! В условиях моратория и сокращения проведения проверок со стороны Рособнадзора и других контролирующих органов данные документы «мертвым грузом» хранятся на кафедрах, занимая и так не очень обширные площади.

Наверное, это уже новые задачи и вызовы, которые предстоит решить лидерам юридической науки, к числу которых и относится профессор Ю. Н. Стариков. Так же как необходимо завершить институционализацию Особенной части современного административного права, Юрий Николаевич был абсолютно прав относительно того, что в Особенную часть должны быть включены строительное право, транспортное право, образовательное право, социальное право, служебное право, административно-хозяйственное право и т. д. Как показало время, в современной правовой системе отсутствуют предпосылки для формирования указанных институтов в качестве самостоятельных отраслей российского права, а следовательно, их развитие и дальнейшее теоретико-правовое и законодательное оформление возможно в рамках Особенной части административного права. Нет никаких сомнений, что институционализация профессором Ю. Н. Стариковым системы Особенной части придаст новый импульс для развития современного административного права и завершит важный этап в его формировании в Российской Федерации. Безусловно, все эти задачи под силу решить профессору Ю. Н. Старикову, который является флагманом нашей науки административного права и на которого ориентируются все ученые-административисты.

Я считаю себя учеником Юрия Николаевича Старикова. Он открыл для меня путь в юридическую науку, предоставил мне возможность защитить кандидатскую диссертацию в диссертационном совете при Воронежском государственном университете, являлся научным консультантом по докторской диссертации, которую я защитил в возглавляемом им диссертационном совете.

Юрий Николаевич поддержал на этапе становления Нижегородскую школу административного права при Национальном исследовательском Нижегородском государственном университете имени Н. И. Лобачевского. Его поддержка и помощь стали решающим фактором при организации и проведении Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства», которая проводится на базе ННГУ с 2015 г. (проведено 7 конференций). Юрий Николаевич всегда поддерживал объединенный диссертационный совет, созданный на базе Санкт-Петербургского университета МВД России и ННГУ, в котором он выступал в качестве официального оппонента, предоставляя отзыв ведущей организации и отзывы на авторефераты соискателей, которые защищались в данном диссертационном совете. Трудно переоценить вклад Юрия Николаевича в развитии Нижегородской научной школы административного права, для которой он является своего рода наставником и координатором.

От себя лично и коллег из Нижегородского государственного университета имени Н. И. Лобачевского сердечно поздравляем Юрия Николаевича с юбилейной датой – 60-летием, желаем неиссякаемой энергии, крепкого здоровья, плодотворной работы на благо российской юридической науки!

**Для цитирования:** *Мартынов А. В.* Вклад профессора Юрия Николаевича Старилова в институционализацию современного административного права России // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 253–275. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-253-275>

**Recommended citation:** *Martynov A. V.* Professor Yuri Nikolayevich Starilov's contribution to the institutionalisation of modern administrative law of Russia // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 253–275. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-253-275>

*Национальный исследовательский Нижегородский  
государственный университет имени Н. И. Лобачевского*

**Мартынов А. В.**, доктор юридических наук,  
профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права  
E-mail: [avm@unn.ru](mailto:avm@unn.ru)

*National Research Nizhny Novgorod State University named after N. I. Lobachevsky*

**Martynov A. V.**, Doctor of Legal Sciences, Professor,  
Head of the Administrative and Financial Law Department  
E-mail: [avm@unn.ru](mailto:avm@unn.ru)

## ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАТИВНАЯ ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНЕ

**А. Ф. Ноздрачёв**

*Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

**Аннотация:** в статье рассматривается поправка к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г., внесшая в ее текст понятие «публичная власть», что придало данному термину юридическую содержательную определенность, установило новые черты в его научном и практическом использовании. Автором исследуются принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, подчеркиваются актуальность ситуации в области взаимодействия граждан с публичной административной властью, а также необходимость обновления принципов взаимоотношений граждан и государственного аппарата, актуализируются социально-правовые принципы реализации публичной административной власти.

**Ключевые слова:** публичная власть, публичная административная власть, административное право, публичное управление, единая система публичной власти, гражданственность, участие народа в управлении страной.

## PUBLIC ADMINISTRATIVE AUTHORITY AND CITIZENS

**A. F. Nozdrachev**

*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government  
of the Russian Federation*

**Abstract:** the article considers the amendment to the Constitution of the Russian Federation dated March 14, 2020 which added to its text the concept of «public authority» that gave a legal meaning to this term, established new features in its scientific and practical usage. The author examines the principles of interaction between the bodies that are part of a unified system of public authority, emphasizes the relevance of the situation in the area of interaction between citizens and public administrative authorities, as well as the need to update the principles of relations between citizens and the state apparatus. Social and legal principles of implementation of public administrative power are updated.

**Key words:** public authority public administrative authority, administrative law, public administration, unified system of public authority, citizenship, people's participation in government.

## **Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФЗ<sup>1</sup> как основа обновления форм и методов, а также интенсификации взаимодействия публичной административной власти и граждан**

До 2020 г. в Конституции РФ и законодательстве государственно-правовая категория «публичная власть» не использовалась. Но в научной правовой доктрине, начиная с 1990-х гг. это понятие находилось в широком научном обороте как юридико-гносиологическая категория, предназначенная для изучения и систематизации знаний о формах народовластия; видах властной деятельности и порядке ее осуществления; субъектах, ее реализующих, их правовом статусе и т. д.<sup>2</sup>

Профессор Ю. Н. Старилов образно охарактеризовал понятие «публичная власть» как «университетско-профессорский» термин, предназначенный для объяснения существования разнообразных властвующих субъектов, действующих в обществе и государстве и реализующих принадлежащий им правовой статус<sup>3</sup>.

Действительно научная необходимость включения понятия «публичная власть» в научный оборот диктовалась необходимостью адекватного обозначения правомочий органов – государственных, муниципальных, корпоративных, общественных, и лиц – официальных, неформальных – российский народ, граждане в личном качестве и др., активно влияющих на развитие социальной системы и социального развития в направлении поиска компромисса интересов личности, общества и государства, одновременного учета всеобщих политических, экономических и социальных интересов и духовных запросов отдельной личности.

Понятие «публичная власть» использовалось в научных исследованиях и в более узком конституционно-правовом смысле. Этим понятием охватывались общие характеристики государственной власти и местного самоуправления как формы народовластия, как единого вида публичной деятельности, обеспечивае-

---

<sup>1</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>2</sup> См.: Администрация и частные лица – европейский и российский опыт поиска взаимопонимания / Совет Европы и Центр стратегических разработок. М., 2006 ; Гражданин, закон и публичная власть / ред. коллегия : А. Ф. Ноздрачёв, Е. Е. Постников, Ю. А. Тихомиров. М., 2005 ; Югов А. А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999 ; Чиркин В. Е. Публичное управление : учебник. М., 2004 ; Старилов Ю. Н. О Конституции Российской Федерации // Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 184–216 ; Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть : конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие. М., 2004 ; Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. № 7 ; Чиркин В. Е. Российская конституция и публичная власть // Государство и право. 2008. № 12 ; и др.

<sup>3</sup> См.: Старилов Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1. С. 22.

мой согласованным и целенаправленным функционированием органов государства и местного самоуправления<sup>4</sup>.

Категорию «публичная власть» Конституционный Суд использовал в контексте единства государственной власти и местного самоуправления, обоснования неправомерности их противопоставления, начиная с 1995 г.<sup>5</sup>

Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» возвел понятие «публичная власть» в ранг конституционной категории, придал ему юридическую определенность в содержании и новые черты в его научном и практическом использовании.

Конституционное понятие «публичная власть», а также близкие к ней понятия «система публичной власти», «единство системы публичной власти» означают осуществление власти органами государственной власти и местного самоуправления в порядке и пределах, установленных Конституцией и законами<sup>6</sup>. Публичная власть выражает единство власти в государстве, придает обществу целостность, управляемость, является организационным механизмом организованности и порядка.

В п. «г» ст. 71 Конституции РФ организация публичной власти определена в качестве нового самостоятельного предмета ведения Российской Федерации.

В Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»<sup>7</sup> дано нормативное определение понятия «единая система публичной власти» и определены принципиальные подходы в правовом

<sup>4</sup> См.: *Бондарь Н. С.* Гражданин и публичная власть : конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие. М., 2004.

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 декабря 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П ; По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П ; и др.

<sup>6</sup> См.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 208–209 ; *Реформа организации публичной власти : основные направления реализации / А. Е. Постников [и др.] ; отв. ред. А. Е. Постников, Л. В. Андриченко ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.* М., 2022. С. 22.

<sup>7</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039.

регулировании вопросов публичной власти. Согласно ст. 2 закона под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Определено также, что координация деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, представляет собой систему действий и решений, которые направлены на обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, осуществляются и принимаются в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ, а также в пределах своей компетенции Правительством РФ, Государственным советом, другими органами публичной власти.

Таким образом, понятие «публичная власть» очищено от неприемлемых аспектов и приобрело достаточно точное содержание.

Кроме того, в п. 1 ст. 17 указанного федерального закона установлены принципы взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти: 1) эффективность осуществления публичных функций на соответствующей территории и выполнения социально-экономических обязательств государства; 2) самостоятельность осуществления органами публичной власти своих полномочий, целесообразности и экономической обоснованности распределения этих полномочий; 3) гарантированность необходимого финансового обеспечения при передаче полномочий между уровнями публичной власти; 4) открытость, доступность и достоверность информации о деятельности публичной власти и своевременности ее предоставления; 5) оценка эффективности государственного и муниципального управления и мониторинга деятельности органов публичной власти в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

Принцип единства публичной власти получил прямое конституционное закрепление (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ). В существе конституционной поправки о единстве публичной власти – не только цели рациональной организации деятельности органов власти и повышение эффективности публичной власти.

В ее основе лежит конституционный принцип защиты прав и свобод граждан как высшей ценности, которая определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти (ст. 2 и 18 Конституции РФ). Именно этот принцип обуславливает необходимость согла-

сованного действия всех звеньев публичной власти как единого целого во благо граждан<sup>8</sup>.

Несущей конструкцией организации публичной власти в России, как и других государствах в мире, является публичная административная власть. Она представлена Правительством РФ, осуществляющим исполнительную власть Российской Федерации под общим руководством Президента РФ (ч. 1 ст. 110 Конституции РФ) и системой органов исполнительной власти федерального, регионального и местного уровня. Применительно к взаимоотношениям федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ) говорится о единстве системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Характер занятий, функционал публичной административной власти в целом в конституционно-правовом регулировании не определены. Но ответ очевиден: «...это государственное управление, которое всегда считалось глубоким смыслом, предназначением, содержанием исполнительной власти»<sup>9</sup>.

В организационном смысле публичную административную власть представляют все те субъекты, на которых законом возложено осуществление государственного управления. Структура и система органов исполнительной власти на конституционно-правовом уровне также не закреплены. Но термин «публичная административная власть» в научной литературе широко используется в обоих смыслах: функциональном и институциональном.

Конституализация публичной административной власти и ориентация ее деятельности не только на текущее законодательство, но, прежде всего, на Конституцию еще предстоит<sup>10</sup>.

Право граждан на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ) наиболее полно реализуется через осуществление публичной административной власти, с которой они находятся в постоянном взаимодействии.

Функции органов публичной административной власти применительно к гражданам и их разнообразным коллективам, включая в целом гражданское общество, непосредственно закреплены в Конституции РФ. Согласно новой редакции ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ должно осуществлять меры

<sup>8</sup> Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ никакие решения, направленные на преобразования в системе органов публичной власти, не могут преследовать только цели рациональной организации деятельности органов власти и повышение эффективности публичной власти. В основе таких решений лежат интересы гражданина, обеспечение надлежащей защиты его прав и свобод (см., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана ; постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 2019 г. № 1-П).

<sup>9</sup> *Старилов Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти... С. 25.

<sup>10</sup> См.: Там же.

по поддержке институтов гражданского общества. Все органы публичной административной власти призваны быть защитниками прав и законных интересов граждан, обеспечивать социальное бытие, всё то, что правовая наука именует «*bono publico*».

### **Об актуальной ситуации в области взаимодействия граждан с публичной административной властью**

Конституция создала современную систему прав и свобод человека и гражданина, соответствующую мировым общедемократическим стандартам, и обязывает публичную власть: соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); исходить из того, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл применения законов и деятельности исполнительной власти, а также местного самоуправления (ст. 18); гарантировать равенство всех перед законом, равенство прав и свобод человека и гражданина (ст. 19); обеспечивать каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24); гарантировать государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 45); ограничивать права и свободы человека и гражданина лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Приведенные конституционные положения обращены, прежде всего, к органам публичной административной власти и их должностным лицам как высшее требование: в процессе исполнительской деятельности всей мощью публичной власти обеспечивать соблюдение и защиту прав и свобод граждан.

Вместе с тем многие граждане не доверяют государственному аппарату, обеспокоены его деятельностью и ее реальными результатами. На протяжении нескольких лет Институт социологии РАН проводит общенациональные социологические исследования, направленные на изучение трансформационных процессов, происходящих в современной России в контексте реальных общественных ситуаций<sup>11</sup>. АО «Интер-МедиаКом» проводит экспертно-социологические исследования запросов и потребностей, высказываемых в адрес публичной власти со стороны населения на уровне местного самоуправления<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> См.: Российское общество и вызовы времени. Книга первая / под ред. М. К. Горшкова, В. В. Петухова. М., 2015 ; Российское общество и вызовы времени. Книга вторая / отв. ред. М. К. Горшков, В. В. Петухов. М., 2015 ; Российское общество и вызовы времени. Книга третья / под ред. М. К. Горшкова, Н. Е. Тихоновой. М., 2016 ; Российское общество и вызовы времени. Книга четвертая / отв. ред. М. К. Горшков, В. В. Петухов. М., 2016.

<sup>12</sup> См., например, краткий экспертный анализ запросов и потребностей, высказываемых в адрес публичной власти в 14 регионах России (см.: Принцип единства публичной власти и его реализация в условиях обычного и чрезвычайного режимов управления (ежегодный науч. докл. / отв. ред. В. В. Балытников). М., 2020. С. 38).



Исследования констатируют, что российское общество становится всё более сложным и противоречивым. В нем всё более и более доминирует негативное социально-психологическое состояние<sup>13</sup>.

2020–2021 гг. и наступивший 2022 г. показывают, что российское общество живет в мире новых вызовов и возобновления старых угроз. Пандемия COVID-19 значительно повысила уровень тревожности среди населения, что связано не только с опасностью заражения коронавирусом, но и введением различных рестрикционных мер в сфере экономической, социальной и культурной жизнедеятельности, снижением уровня жизни, заработной платы, ситуаций на рынке труда и др. факторов<sup>14</sup>. Всё это обостряет жизненно важные вопросы экономического и социального характера, непосредственно влияющие на социальное благополучие граждан<sup>15</sup>.

На фоне общего роста тревожности и социальной напряженности в обществе заметно снижается уровень коммуникации и взаимопонимания между органами публичной власти и гражданами<sup>16</sup>. Более того, часть населения страны испытывает страх перед действиями отдельных исполнительных структур. Эти люди уверены, что они абсолютно незащищены перед государственной машиной, и если того потребуют «интересы государства», будут попраны не только конституционные права, но и ими самими пожертвуют без малейших колебаний<sup>17</sup>.

Экспертов и аналитиков тревожит наблюдаемый рост деструктивных настроений в среде и самих государственных и муниципальных служащих, а также работников системы здравоохранения и образования и других сфер. Они, в первую очередь, видят ошибки и неэффективность отдельных звеньев публичной

<sup>13</sup> См.: Российское общество и вызовы времени. Книга четвертая / под ред. М. К. Горшкова, В. В. Петухова. С. 45.

<sup>14</sup> Публичная административная власть в течение 2020–2021 гг. стремилась определять контуры и меры такого режима публичного управления, который был бы адекватен текущим уровням смертоносных угроз коронавирусной инфекции COVID-19. Но не всегда эти меры были ясными и понятными, своевременными и последовательными («отменили ограничения, снова ввели», «одни отменили, другие ввели» и т. д.), не сопровождались надлежащими разъяснениями, а разного рода инциденты замалчивались, что, естественно, повышало уровень недоверия и недовольства граждан.

<sup>15</sup> См.: Пандемия выявила новый запрос на доверие, считает эксперт. URL: <https://ria.ru/20201130/doverie-1586931894/html>

<sup>16</sup> См.: Эксперты : в условиях пандемии важна прямая коммуникация власти и граждан. URL: <https://rg.ru/2020/11/24/eksperty-v-usloviiah-pandemii-vazhna-primaia-kommunikaciia-vlasti-i-grazhdan.html>

<sup>17</sup> В Общественную палату РФ ежегодно поступают 15–17 тысяч обращений о нарушении конституционных и других прав граждан. Только за период с 1 ноября по 1 декабря 2021 г. в Общественную палату поступило и было рассмотрено 51 147 обращений граждан и организаций. В этот же период поступило 13 905 звонков на горячую линию (см.: Доклад о состоянии гражданского общества и Российской Федерации за 2021 г. М., 2021). Основная часть обращений – это жалобы, связанные с нарушением прав граждан правоохранными органами, жалобы по вопросам безопасности, услуг ЖКХ, капремонта жилищного фонда, охраны окружающей среды и др. (см.: Доклады Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества за 2015–2021 гг.).

административной власти. Опасность в том, что эта в целом лояльная к власти социальная группа может быть вовлечена в процесс формирования протестных настроений<sup>18</sup>.

Такой крен общественного сознания не может не встревожить как самих граждан, так и политических руководителей и служащих государственного аппарата.

Тем не менее в России сохраняет свою устойчивость традиционная ценностно-нормативная система, стержнем которой является особая роль государства<sup>19</sup>. Государство от общества неотделимо. Государству самим обществом выдается мандат на осуществление заботы о народе, на реализацию основополагающих норм и конституционных ценностей<sup>20</sup>.

Демократической основой Российской Федерации является именно постоянная прочная связь между государственным аппаратом и людьми, на благо которых он призван работать. Нарушение прочности этих отношений, утрата доверия и даже страх перед исполнительными органами государства ведут к нарушению демократических устоев, деструктивному отношению к государственному аппарату и в результате к нарушению гражданского мира и согласия в стране. Эта перспектива, которая никого и никогда не может устроить.

Если не предпринимать надлежащих политических, организационных и правовых мер, то исторические традиции сильной преданности всех граждан, независимо от национальности, Российскому государству могут быть нарушены и в перспективе утрачены, что явится фатальным событием как для многонационального народа России, так и для государства.

Истина состоит в том, что публичная власть не может нормально функционировать в условиях, напоминающих тоталитарное общество. Демократия, провозглашенная как основа российской государственности (Преамбула Конституции РФ), подразумевает активное участие граждан в политике, в государственном управлении; веру в избранных лидеров и политических деятелей, уверенность в том, что государство создано для народа, а не народ для государства.

В настоящее время именно участие народа в управлении государством свелось к нулю. Политические партии превращаются либо в придаток к государственному аппарату, либо в корпоративные кланы, цели которых не всегда совпадают с интересами населения, что и лишает их общественной поддержки.

---

<sup>18</sup> См.: Принцип единства публичной власти и его реализация в условиях обычного и чрезвычайного режимов... / отв. ред. В. В. Балытников. С. 38.

<sup>19</sup> См.: Исследования Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), посвященного восприятию россиянами специальной военной операции России на территории Украины от 5 марта 2022 г. ВЦИОМ. Новости : армия и общество на фоне специальной военной операции. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/ahaliticheskii-obzor/armija-i-obshchestvo-na-fone-specialnoi-voennoi-operacii> (дата обращения: 14.03.2022).

<sup>20</sup> См.: Российское общество и вызовы времени. Книга четвертая / отв. ред. М. К. Горшков, В. В. Петухов. С. 23.

Социальные программы помощи населению существенно сокращаются из-за экономического кризиса, антироссийских санкций и социальных изменений, которые происходят в стране. Законодатели основывают принимаемые законы на своем собственном мнении, без учета общественного мнения. (Монетизация льгот, проведение пенсионной реформы, тарифы в сфере ЖКХ, налоги и др. тому подтверждение.)<sup>21</sup> В результате кризис доверия только усиливается из-за несоответствия деятельности структур публичной власти жизненным потребностям, запросам и ожиданиям населения<sup>22</sup>. Народный источник публичной власти, признанный Конституцией базисным, должен постоянно подпитываться ее обязательствами перед гражданами.

### **О необходимости дальнейшего обновления принципов взаимоотношений граждан и государственного аппарата**

Формулирование принципов организации и деятельности государственного аппарата, их обновление и корректировка в каждый данный исторический период развития общества и государства является важной политической и правовой задачей государства. Ими определяется и «общий дух» законов и задается «тон» государственной политике и практике.

Для восстановления утрачиваемого доверия и утверждения демократических основ управления необходимо изменение ориентиров в практической деятельности государственного исполнительского аппарата с учетом и на основе новых нравственно ориентированных положений Конституции РФ (ч. 4 ст. 67.1, ч. 2 ст. 69, ч. 5 и 6 ст. 75, ст. 75.1, п. «в», «в<sup>2</sup>», «е<sup>1</sup>» ч. 1 ст. 114 и др.), выражающих требования социальной справедливости как главного критерия функционирования публичной власти на всех уровнях ее осуществления.

В качестве социально-правовых принципов реализации публичной административной власти в настоящее время целесообразно избрать следующие цели:

---

<sup>21</sup> См.: Общественные инициативы: № 78ф42375 «Не допустить повышения возраста выхода на трудовую пенсию по старости»; № 78ф42476 «Против повышения пенсионного возраста для россиян»; № 77ф759 «Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1,5 миллиона рублей»; № 77ф32499 «Не включать в минимальный размер оплаты труда (МРОТ) компенсационные и стимулирующие выплаты»; № 77ф66369 «5 шагов: как поддержать граждан России и ее экономику»; № 66ф92680 «Предотвратить моральное разложение нашего общества, путем ужесточения наказания за продвижение тематики нетрадиционных сексуальных отношений»; № 78ф92727 «Запретить нахождение военнослужащих за пределами сухопутных и морских границ РФ в мирное время» и др. Всего по состоянию на апрель 2022 г. 19 956 общественных инициатив. URL: <https://www.roi.ru/poll/popular/>. Однако из всей массы общественных инициатив нормативно-правовую реализацию получили считанные единицы. А это означает, что гражданские инициативы не рассматриваются органами публичной власти как социально и юридически значимые.

<sup>22</sup> Данные Института социологии РАН о динамике доверия к государственным институтам. URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2021/5/Polis-2021-5-Latov.pdf>

- глубокое понимание справедливости, целостности и равенства в выполнении представительских функций общества и ответов на потребности граждан;
- формирование «гражданско-ориентированной системы административной деятельности», при которой «все выгоды спускаются к гражданам, а все проблемы жизнедеятельности поднимаются вверх» для решения, в котором виден и важен именно гражданин;
- во главе государственных органов должны стоять люди, заслуживающие доверия и уважения граждан, чья деятельность будет на благо обществу;
- своевременное издание правовых актов, обеспечивающих реализацию конституционных прав граждан в соответствующих сферах; ответственное исполнение законов, имеющих непосредственное отношение к правам и свободам граждан;
- содействие и поощрение участия граждан в управлении делами государства и обеспечение открытости и легкой доступности этого участия;
- распространение информации о связи деятельности государственных органов с общественным мнением и наблюдение за выполнением государством потребностей и ожиданий общества. Демонстрация связи деятельности государства с нуждами общества – один из важнейших принципов взаимного доверия;
- привлечение на государственную службу высококвалифицированных профессионалов, которые своей подготовкой, навыками и практической деятельностью могут гарантировать надежность государственной службы в глазах граждан. Компенсация за работу на государственной службе должна соответствовать поставленным перед ними задачам. В конечном счете служба в государственном аппарате должна быть престижной;
- ориентация на конкретные и краткосрочные социально значимые результаты при оптимальном балансе выгоды и затрат. Чтобы можно было сказать, что на достижение этой конкретной цели было потрачено столько сил и денег и был получен такой полезный результат. Абстрактные цели и долгосрочные программы не прибавляют популярности государственным органам;
- активное сотрудничество со всеми структурами гражданского общества, включая и те, которые не разделяют цели, поставленные в политических и программных документах (послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, основных направлениях деятельности Правительства РФ и др.), ибо они выполняют свой гражданский долг с позиции своего понимания перспектив общественного развития.

### **О совершенствовании института участия граждан в управлении делами общества**

В сфере политики и в российском обществе в целом превалирует критический взгляд на существующий порядок взаимоотношений исполнительного аппарата с гражданами и институтами гражданского общества. Достижение основ-

ных целей российского общества, поставленных в указах Президента РФ<sup>23</sup> и программных документах Правительства РФ<sup>24</sup>, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти невозможно без обеспечения их реальной открытости и доступности для граждан и юридических лиц и результативного взаимодействия с институтами гражданского общества. Необходимо осознать центральную роль гражданина в государстве. Гражданин – начало и основная клетка государства.

Участие граждан в деятельности органов исполнительной власти – это форма реализации суверенитета народа в осуществлении важнейшего вида государственной власти. Поэтому «вовлечение» в процесс государственного управления всегда рассматривалось наукой административного права как важнейшая составляющая «активного» административно-правового статуса гражданина, предоставляющего возможность «действовать для государства», а тем самым для общественного блага.

Кроме того, участие граждан позволяет обеспечивать и другие существенные характеристики исполнительной власти правового государства: публичность, открытость, взаимодействие с демократическими институтами, ориентация на общественную поддержку, предотвращение конфликтов в общественных отношениях и др.

Тенденция к «отделению» от общества и «попранию» общественных интересов, бесконтрольности и подчинению других ветвей власти характерны для исполнительной власти ввиду ее особого статуса и специального режима ее функционирования.

Поэтому участие граждан в государственном управлении обоснованно рассматривается в качестве одной из форм контроля общества за деятельностью исполнительной власти<sup>25</sup>.

Формальное бюрократическое поведение государственных служащих отторгает граждан от их деятельности, создает атмосферу «таинственности», взаимного недоверия и деформирует исполнительную власть. Предупреждать, сдерживать и нейтрализовать эти пагубные явления призван институт участия граждан в деятельности исполнительной власти.

Различные государства по-разному решают проблему «вовлечения» граждан в осуществление исполнительной власти, в зависимости от традиций, политиче-

---

<sup>23</sup> О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20. С. 2817.

<sup>24</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года : утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> См.: *Зубарев С. М.* Система общественного контроля за деятельностью органов публичной власти // *Административное право и процесс.* 2014. № 10. С. 20–26 ; *Мартынов А. В.* Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Там же. С. 8–16.

ских, правовых и иных условий. Так, «Французская администрация отрицательно относится к участию населения в деятельности государственных служб»<sup>26</sup>, но примеры широкого участия населения в управлении есть и во Франции.

В Германии принцип защиты государства от утраты доверия граждан, принцип учета интересов граждан и другие являются правовыми принципами деятельности органов государственного управления. В различных правовых предписаниях определяются разнообразные правовые формы реализации этих принципов<sup>27</sup>.

Граждане Российской Федерации не только обладают конституционным правом на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), но и проявляют высокую заинтересованность в реализации этого права. Наглядным свидетельством того являются «протестные формы» участия в государственном управлении: митинги, шествия, демонстрации, пикеты, забастовки, голодовки, жалобы, петиции и обращения к органам судебной власти и многие другие проявления общественного противодействия решениям законодательной и исполнительной власти. Как же *de jure* и *de facto* обеспечить гражданам возможность «позитивного», «повседневного» и «равноправного» участия в деятельности органов исполнительной власти?

Возможности активного участия граждан в управлении делами государства закреплены в целом в главе 2 Конституции РФ. В рамках поправки к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. обоснованно предлагалось более полно и более конкретно выразить потребности, возможности и параметры участия граждан в процессе осуществления властных полномочий в силу широкого понимания публичной власти. В связи с этим целесообразно изменить или дополнить отдельные статьи Конституции. Так, принципиальной поддержки заслуживает предложение Ю. Н. Старилова о дополнении ст. 32 Конституции новым пунктом: «Граждане Российской Федерации имеют право на участие в государственном и муниципальном управлении, основанном на общих принципах осуществления государственной власти и местного самоуправления. Взаимодействие граждан, организаций с государственными органами и органами местного самоуправления при реализации ими властных полномочий основывается на установленных в федеральном законе принципах административных процедур»<sup>28</sup>. Предлагаемые изменения можно определить в новом п. 4 действующей ст. 32 Конституции, которая размещена в главе 2 Конституции; поэтому нормы этой главы не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием в обычном порядке.

<sup>26</sup> Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 402.

<sup>27</sup> См.: Леманн П. Общее административное право. Мюнхен – Брюль, 2000. С. 171.

<sup>28</sup> Стариков Ю. Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. № 4. С. 20–23. См. также: Его же. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1. С. 29–30.

В настоящее время в федеральных законах и законах субъектов РФ отсутствуют нормы с таким предметом регулирования, как участие граждан в осуществлении властных полномочий. Нет норм о вариантах общественного целесообразного участия граждан в государственном управлении, об оказании гражданам помощи в реализации ими конституционного права на участие в управлении и т. д. В положениях об органах исполнительной власти, которые действуют как бы сами по себе, не предусматриваются какие-либо формы участия граждан в их деятельности.

Из всех ветвей государственной власти исполнительная власть остается по-прежнему наиболее закрытой. Даже самые принципиальные управленческие решения, адресованные всем гражданам, рождаются в «тайных коридорах».

Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>29</sup> не содержит эффективных форм демократического контроля за управленческой деятельностью (с точки зрения законности, целесообразности, обоснованности действий и решений и их результативности). Не так далеки от истины крайние утверждения: «современные управленческие методы – это методы спецслужб».

Действующее административное законодательство в редких случаях обязывает выслушивать мнение или способствовать участию в управлении заинтересованных граждан. Акции граждан, продиктованные «голосом совести» или «криком души», не имеют позитивных правовых последствий. Государственные служащие в целом отрицательно относятся к участию граждан в деятельности органов исполнительной власти.

В свете сложившейся ситуации в науке административного права не уделяется должного внимания таким проблемам, как «гражданин и аппарат управления», «участие общественности в государственном управлении» и другие важные вопросы, активно исследовавшиеся в прошлые годы (А. Елистратовым, В. Кобалевским, Ю. М. Козловым, Б. М. Лазаревым, В. В. Мальковым, В. Н. Новоселовым, М. И. Пискотиным, А. М. Абесадзе, Ю. А. Тихомировым и др.).

В связи с принятием Закона РФ о поправке к Конституции РФ в Конституции появилось понятие «гражданское общество» в контексте закрепления соответствующей обязанности государства. Согласно новой редакции ст. 114 (п. «е<sup>1</sup>») Правительство должно осуществлять меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивать их участие в выработке и проведении государственной политики. Институты гражданского общества – это та социальная опора публичной административной власти, без которой невозможно эффективное государственное управление.

Закрепление в Конституции РФ отдельных форм взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества важно, но недостаточно для обеспечения их эффективного взаимодействия. В развитие конституционных положений необходимо обновление законодательства в целях раскрытия и

<sup>29</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.

уточнения конституционных положений о взаимодействии органов публичной власти и гражданского общества.

Наука административного права еще не полностью осознала вызов времени. Вклад науки административного права в сотрудничество гражданского общества и государства важен в двух аспектах. Необходимо обосновать теоретические предпосылки, наметить концептуальные направления и предложить практические формы и методы сотрудничества. Теоретическая основа важна для определения и культивирования выгод сотрудничества, для показа его преимуществ по сравнению с состоянием «войны» между государством и гражданским обществом. Благодаря теоретическому обоснованию дискуссия вокруг сотрудничества получит приоритет по сравнению с другими проблемами исполнительной власти. Научный подход призван обеспечить легитимацию сотрудничества, стимулировать граждан к позитивному участию в государственном управлении, гарантировать стабильное правовое положение институтов гражданского общества<sup>30</sup>.

Современные управленческие методы предполагают как информационную открытость исполнительных органов, так и активное вовлечение широкой общественности в процесс принятия и реализации решений<sup>31</sup>. Нельзя осуществлять власть от имени народа (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ) и не допускать этот народ к принятию решений. Исполнительная власть – гарант принципов правового государства. Это требует от органов исполнительной власти и государственных служащих более глубокого понимания института открытости и активного включения граждан в механизм государственного управления.

За почти тридцатилетний период изменилась не только Россия, но и сами россияне. Образованные и осознанно заинтересованные в участии в делах государства российские граждане могут и хотят «сказать свое слово» о решениях, которые затрагивают их судьбы, более того, «сказать свое слово» не *post factum* уже в суде или в форме протестов, а в процессе принятия решений.

Пока не будут приниматься во внимание мнения граждан, решения и действия органов исполнительной власти будут встречать апатию и противодействие. Отсюда известная неисполнительность и широкая оспариваемость исполнительных актов в судах.

<sup>30</sup> В настоящее время правовое положение институтов гражданского общества определяется совокупностью федеральных законов, в частности от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930); от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (Там же. 1996. № 3. Ст. 145); от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (Там же. 1995. № 27. Ст. 2503); от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (Там же. № 33. Ст. 3340). Все эти законы нуждаются в существенном обновлении с учетом мер, предпринимаемых Правительством РФ.

<sup>31</sup> См.: Мартынов А. В. Система «Открытое правительство» как один из главных механизмов открытого государственного управления // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 13–23.



Науке административного права надо пересмотреть взгляды на роль государственного «менеджмента». Государственные служащие – не технические специалисты, которые работают лучше, если им не «мешают».

Они принимают социально-политические решения, в которых публичные интересы выше технических, экономических и финансовых критериев. Эти предпочтения не могут быть проанализированы и поняты «кастой» чиновников, нередко «самоизолированных», работающих в «удаленном режиме» от общества.

Современный государственный служащий должен уметь работать со всеми общественными сегментами как с конкретными гражданами, так и с общественными объединениями, ассоциациями, политическими партиями. Он также должен уметь работать с ними на самых разных уровнях: от личных контактов (приемов) до грандиозных митингов. На это Президент РФ постоянно обращает внимание и лично сам демонстрирует блестящий пример<sup>32</sup>.

Публичной административной власти надо развивать новую форму управления государством под названием «публичное общение». Это всегда эффективно.

Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (раздел III), утвержденная Президентом РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-1496, предусматривала широкую систему мер по организации взаимодействия государственной службы и структур гражданского общества, но многие из них не реализованы. Их главная цель – деbüroкратизация отношений между государственными служащими, гражданами и структурами гражданского общества – еще не достигнута.

Исходя из новых конституционных положений о публичной власти, в российской науке административного права и административном законодательстве должна быть выработана новая целостная и общепринятая концепция публичной

<sup>32</sup> См.: Речи и обращения Президента к гражданам России : обращение к участникам 15-й сессии Конференции сторон Конвенции ООН о биоразнообразии (12.10.2021). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66898/videos> ; Встреча с депутатами Государственной Думы восьмого созыва (12.10.2021). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66905/videos> ; Пленарное заседание Международного форума «Российская энергетическая неделя» (13.10.2021). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66916/videos> ; Третий Евразийский женский форум (14.10.2021). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66924/videos> ; Заседание дискуссионного клуба «Валдай» (21.10.2021). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66927/videos> ; Восточноазиатский саммит (27.10.2021). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67010/videos> ; Саммит Россия – АСЕАН (28.10.2021). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67019/videos> ; Саммит АТЭС (12.11.2021). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67098/videos> ; Конференция по искусственному интеллекту (12.11.2021). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67099/videos> ; Пленарное заседание съезда РСПП (17.12.2021). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67383/videos> ; Сессия Совета коллективной безопасности ОДКБ (10.01.2022). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67568/videos> ; Обращение Президента Российской Федерации (21.02.2022). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67828/videos> ; Обращение Президента Российской Федерации (24.02.2022). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67843/videos> ; Вступительное слово на совещании о мерах социально-экономической поддержки регионов (16.03.2022). URL: <http://www.kremlin.ru/misc/67998/videos> ; и др.

службы. Законодатель обязан применять термин «публичная служба», оперируя одновременно понятием «государственная служба» и «муниципальная служба». Главное в концепции публичной службы – это меры по обеспечению профессионального исполнения публичными служащими обязательств государства перед гражданами и механизмы включения граждан в процесс реализации конституционных положений о публичной власти.

Важный вопрос для науки административного права: «насколько» далеко нужно идти в допуске граждан и структур гражданского общества к подготовке и принятию решений органами исполнительной власти. Ясно, что общественности не может быть предоставлено право принятия решений, а государственным служащим не может быть отведена роль советников. Но и противоположная точка зрения неприемлема: общественности – «совещательная функция» без возможности оказывать какое-либо влияние на содержание и принятие решений.

Приемлемая позиция может быть выражена краткой формулой «исполнительным органам – силу власти, гражданам – силу мнений», в том числе в отношении решений и порядка их принятия. С этой точки зрения органам исполнительной власти надлежит знать, когда и какие формы участия граждан следует обязательно использовать:

- для получения информации;
- для получения согласия со стороны общественности на решение соответствующего вопроса;
- для получения общественной поддержки и одобрения.

Превращение института участия граждан в действенный механизм реальной сопричастности гражданского общества к государственному управлению требует решения разноплановых задач: формирование активного гражданина, осознающего свои собственные и общественно-государственные интересы; создание «ресурсных предпосылок» – деньги и иные материальные средства, свободное время, социально-политические и профессиональные знания; упорядочение и расширение организационно-правовых форм участия и др.

Науку административного права интересуют правовые формы (процедуры) «вовлечения» граждан в деятельность исполнительной власти. Необходима «инвентаризация» существующих ключевых форм взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами, осмысление новых «технологий вовлечения»; определение проблем, вызывающих напряжение и отторжение со стороны граждан; рационализация и упрощение процедур взаимодействия<sup>33</sup>. Естественно, взаимодействие граждан с органами исполнительной власти при реализации ими властных полномочий должно основываться на процедурах, установленных в федеральном законе<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> См.: Давыдов К. Ф. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Новосибирск, 2020. 516 с.

<sup>34</sup> См.: Стариков Ю. Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении... С. 8–27.

Исполнительная власть должна взять на себя функцию активизации граждан и демократизации методов своей деятельности, тем самым она окажет громадную услугу развитию и укреплению гражданского общества в России. Стремление государства к построению информационного общества<sup>35</sup> и развитие цифровизации<sup>36</sup> придают этой задаче особенно актуальный характер.

### **О необходимости упорядочения форм взаимодействия органов исполнительной власти и граждан**

Формы взаимодействия органов исполнительной власти и граждан дифференцируются в зависимости от целей «вовлечения» в механизм управления. С учетом данного критерия выделяем *формы участия граждан, предназначенные для получения органами исполнительной власти информации*.

В рамках этой совокупности форм участия граждан выделим, прежде всего, *контакты органов исполнительной власти с «ключевыми (VIP) персонами»* – лидерами политических партий, общественных объединений, движений, ассоциаций, религиозных конфессий и т. д.

Этот метод сейчас особенно популярен и активно используется Президентом и Правительством для «прощупывания» позиций основных общественных групп. Контакты с «ключевыми персонами» соответствуют современным требованиям и являются обычной практикой. Но остаются открытыми вопросы: когда обязательно следует использовать такие контакты? Должны ли контакты с «ключевыми персонами» сопровождаться их участием в принятии решений? Какова их роль в определении национальных целей и стратегических задачах развития страны, выработке основных направлений деятельности Правительства РФ и др.

Представляется, что эти вопросы относятся к предмету Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

**Опросы граждан.** Органы исполнительной власти не практикуют опросы общественного мнения. Это неправильно. Опросы общественности могут наглядно отражать репрезентативные мнения о деятельности и решениях органов исполнительной власти и их должностных лиц в тех случаях, когда иные формы контактов с гражданами не дают уверенных и оперативных информационных результатов.

Опросы особенно необходимы, когда следует знать мнение граждан, не вовлекая их в процесс принятия решений. А это знать надо всегда, когда речь идет о решениях, затрагивающих непосредственно население, например о решениях, касающихся жилищно-коммунального хозяйства, государственных и иных публичных услуг (например, телефонных компаний, социальных, медицинских, образовательных и других служб). В положениях об органах исполнительной власти

<sup>35</sup> См.: Информационное общество и социальное государство. М., 2011. С. 134.

<sup>36</sup> См.: Талпина Э. В. Государственное управление в информационном обществе. М., 2015. С. 188 ; *Ее же*. Право и цифровизация : новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2.

следует сформулировать, по крайней мере, рекомендательные нормы о проведении опросов общественного мнения. Полезен был бы и общий нормативный правовой акт, определяющий способы опроса и требования к ним, а главное – правовое значение итогов опроса.

**Обращения** – это контакты, инициируемые самими гражданами для того, чтобы получить ту или иную услугу, подать жалобу, внести предложение, высказать мнение.

Эти контакты всегда были и остаются важным инструментом «вовлечения». Особенно важно использовать данный метод органам исполнительной власти, непосредственно связанным с обслуживанием потребностей граждан – правоохранительным, социального обслуживания, образования, охраны здоровья, экологии и др. В этом смысле заслуживает поддержки практика этих органов по установке «горячих линий», созданию «контактных офисов» в целях своевременности ответов на обращения граждан и т. д.

Обращения, инициируемые гражданами, отражают мнение широких слоев населения, свидетельствуют, что граждане испытывают настоятельную необходимость в «озвучивании» своей потребности или своего мнения.

По мере регистрации обращений (контактов) граждан они могут быть использованы органами исполнительной власти для выявления тех проблем, которые волнуют граждан.

Не «предвосхищать» потребности и ожидания граждан, а тщательно выявлять их в результате конструктивного диалога органов исполнительной власти с гражданами на основе партнерских отношений и учитывать их в управленческих решениях. Социальная значимость и ценность всех видов управленческих решений находится в прямой зависимости от учета обращений, предложений, мнений и позиций граждан и их организаций.

Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы предусмотрено Конституцией РФ (ст. 33). Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации. Порядок обращений граждан и их рассмотрение в государственных органах определяется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>37</sup>. Однако федеральные гарантии права граждан на обращение еще не в полном объеме действуют, а должностные лица государственных органов разных уровней не ведут личного приема граждан и не считают себя обязанными своевременно рассматривать их обращения.

**Собрания и конференции (собрания депутатов).** Эти формы участия граждан в деятельности государственных органов различного уровня активно использовались в советское время. На них обсуждались вопросы разного уровня и значения. Граждане получали объективную информацию о деятельности государственных органов и должностных лиц. Сейчас эти формы участия граждан

<sup>37</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

практикуются лишь на местном уровне и то весьма редко. Решения собраний и конференций имеют серьезное публичное значение. Они вправе принимать обращения к государственным органам и должностным лицам, которые должны обязательно рассматриваться, и по ним должны приниматься соответствующие решения. Задача состоит в том, чтобы возродить эти организационные формы общественной самодеятельности. Очевидно, бесполезны были бы и рекомендательные федеральные нормы о процедуре инициирования гражданами собраний и конференций, порядке избрания депутатов на конференции, процедуре проведения собраний и конференций, порядке голосования и принятия решений на них, формах информирования о решениях, принятых на собраниях и конференциях и др. Главное, чтобы от собраний и конференций граждан были полностью устранены государственные органы и должностные лица. Иначе это будет означать введение разрешительного порядка их проведения, что недопустимо с позиций Конституции РФ.

**Новые информационные технологии.** Многообещающие перспективы, особенно в связи с проводимыми мероприятиями<sup>38</sup> по направлению «Нормативное регулирование программы «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>39</sup> и федерального проекта «Цифровое государственное управление»<sup>40</sup>, как в плане повышения эффективности работы органов исполнительной власти, так и в плане совершенствования их в отношениях с гражданами открывают новые информационные технологии (А. Н. Швецов, Э. В. Талапина, Л. К. Терещенко, В. Н. Лопатин, В. В. Туровец и др.). Эти технологии облегчают и ускоряют связь между гражданами и органами исполнительной власти; ликвидируют ограничения, налагаемые расписанием работы или географической удаленностью, или другими факторами деятельности органов исполнительной власти и обеспечивают: доступность, подлинность, обязательность коммуникационных процессов (надежность, законность), конфиденциальность информации и другие условия.

Новые информационные технологии внесли определенный вклад в прогресс концепции взаимодействия публичной администрации и граждан. Они помогают органам исполнительной власти лучше понимать нужды граждан и увеличивают возможность оперативного получения информации от общества. Тем самым они «делают» исполнительную власть более «прозрачной» и более эффективной в отношениях с гражданами, для которых «открытость» органов исполнительной власти – ключевой вопрос демократии.

Первым шагом в раскрытии информации о деятельности исполнительной власти стало принятие Правительством РФ постановления от 12 февраля 2003 г.

<sup>38</sup> План мероприятий утвержден Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (Протокол от 18 декабря 2017 г. № 2).

<sup>39</sup> Утв. распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р.

<sup>40</sup> Утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (Протокол от 28 мая 2019 г. № 9).

№ 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»<sup>41</sup>, в котором приведен основывающийся на лучшей зарубежной практике широкий перечень сведений, обязательных для размещения в сети «Интернет».

Доступ граждан к информации о деятельности государственных органов является предметом конституционных норм (ст. 24, 29, 42 Конституции РФ). Поэтому механизм реализации этого права регламентируется не подзаконными актами, а Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>42</sup>. Подобные законы приняты более чем в 50 государствах мира. Приняты также федеральные законы, регулирующие право граждан на доступ к информации о деятельности судебной<sup>43</sup> и представительной власти<sup>44</sup>. Однако, как отмечают специалисты, единого пространства взаимного доверия граждан и исполнительной власти пока создать не удалось.

Государство проводит политику, направленную на дальнейшее совершенствование форм и методов распространения информации, создаваемой государственными органами. Правительством РФ в рамках реализации федеральных целевых программ «Электронная Россия» и «Цифровая экономика Российской Федерации» осуществляется внедрение новых методов работы государственных органов, предусматривающих не только предоставление информации, но и «информационный диалог» с гражданами, осуществление принципа свободы и равенства доступа к информации.

В соответствии с Указом Президента РФ от 3 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» в России учрежден институт общественных (гражданских) инициатив<sup>45</sup>. Аналитики, рассматривая практику применения интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», констатируют пока невысокий уровень ее влияния на принятие законодательных и управленческих решений<sup>46</sup>. Однако перспективы решения актуальных общественных проблем с помощью указанного института, использующего возможности сети «Интернет», несомненно, имеются.

Органы публичной административной власти имеют возможность оперативно информировать, консультироваться и привлекать граждан для того, что-

<sup>41</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 7. Ст. 658.

<sup>42</sup> Там же. 2009. № 7. Ст. 776.

<sup>43</sup> Об обращении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федер. закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

<sup>44</sup> Официальные сайты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания функционируют с 1998 г.

<sup>45</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 10. Ст. 1019.

<sup>46</sup> См.: *Никитина Е. Е.* Конституционно-правовые основы институционализации гражданского общества. М., 2019. С. 166.

бы повышать качество и законность своих решений, укреплять доверие к ним. В ином случае, если усилия граждан быть информированными, сообщать свое мнение и участвовать в обсуждении управленческих решений будут игнорироваться, не иметь влияния на принимаемые решения, и органы публичной власти не будут сообщать гражданам об использовании их вклада, отношения с гражданами будут подорваны.

### **Формы участия, предназначенные для получения согласия со стороны общественности на решение органами исполнительной власти определенных вопросов**

Если в случаях, связанных с получением информации, органы исполнительной власти имеют дело с гражданами как индивидуумами, то в случаях, связанных с получением согласия общества на принятие решений, осуществление определенных мероприятий, органы исполнительной власти имеют дело с объединениями (определенными сообществами граждан). Данному критерию соответствуют следующие организационно-правовые формы.

**Встречи с общественностью.** Эта форма общения с гражданами пользовалась в прошлом большой популярностью, активно используется и в настоящее время. Тем не менее ее критики и в прошлом отмечали, что «встречи» создают видимость «участия», не представляют собой реальное «вовлечение» в государственное управление. Собrania, встречи, слушания и т. п. не позволяют общественности влиять на решения органов исполнительной власти.

Есть и другой недостаток. В ходе встреч (слушаний) далеко не всегда выявляются наиболее представительные мнения. Даже если на встречи приходят представители самых разных слоев населения, высказанные ими мнения далеко не всегда отражают настроения многих (или большинства) граждан. Тем не менее органы исполнительной власти не вправе отказываться от таких «контактов» с общественностью. Эта форма по-прежнему пользуется популярностью. Необходимы юридические решения: протоколирование встреч, принятие и документирование замечаний, предложений, подписывание протоколов представителями органов исполнительной власти и общественности и др.

**Публичные слушания.** Эта форма участия граждан в выработке решений в основном представительных органов и их аппаратов. Практикуются палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления. Однако органы исполнительной власти вправе, а в некоторых случаях обязаны проекты своих решений выносить также на публичные слушания. Так, Градостроительный кодекс Российской Федерации и федеральный закон о введении его в действие требуют, чтобы проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территории и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, рекон-

струкции объектов капитального строительства и др. обязательно выносились на публичные слушания. В качестве организаторов публичных слушаний должны выступать органы исполнительной власти, к компетенции которых относится принятие решений по соответствующим вопросам. Инициаторами публичных слушаний могут быть и граждане. Есть все основания считать, что публичные слушания могут широко практиковаться органами исполнительной власти.

**Управленческое консультирование.** В ходе административной реформы (2004–2010 гг.) предпринимались практические шаги по демократизации практики управленческого консультирования. Проблемой является выбор эффективных форм управленческого консультирования. В качестве примера эффективных форм консультативного взаимодействия органов исполнительной власти с организациями гражданского общества можно вспомнить распоряжение Правительства РФ от 7 марта 2002 г. № 278-р, которым для реализации итогов Гражданского форума было рекомендовано:

- создание совместных с общественными организациями рабочих групп;
- включение представителей общественных организаций в состав совещательных органов при федеральных органах исполнительной власти;
- создание общественных советов для наблюдения за реализацией федеральных целевых программ;
- проработка вопросов обеспечения доступа общественных некоммерческих организаций к конкурентным процедурам, связанным с использованием бюджетных средств и др.

Шагом вперед стало возобновление советской практики консультативных советов в органах исполнительной власти, которые в настоящее время именуются общественными советами. Они широко утвердились в качестве прогрессивной формы участия граждан в государственном управлении. Задачи таких советов – давать органам исполнительной власти рекомендации по конкретным проблемам. В них целесообразно включать самый широкий спектр групп населения. Например, в общественный Совет Минздрава России должны входить не только медики, юристы и экономисты, но и представители безработных, бомжей, проституток, пожилых граждан, инвалидов и т. д. Еще более представительным должен быть общественный совет при Федеральной службе исполнения наказаний. Он должен формироваться из всех слоев и групп населения. В его состав должны входить (и входят) юристы, медики, психологи, педагоги, педиатры, деятели культуры, науки, искусства и спорта, представители религиозных конфессий и бизнеса и обязательно – правозащитники и «сидельцы» – лица, отбывшие наказания и ставшие на путь исправления.

Возглавлять совет должен не сотрудник ФСИН, а авторитетный гражданин страны, не имеющий отношения к пенициарной системе. В настоящее время общественный совет при ФСИН возглавляет Евгений Гришковец – широко известный драматург, актер и режиссер, который сменил на этом посту знаменитого режиссера Владимира Меньшова. Это в обществе воспринимается весьма позитивно.



В новейшее время представители заинтересованных групп граждан стали создавать общественные комитеты (например, «Комитет солдатских матерей», «Комитет гражданское содействие», «Комитет общественной экологической экспертизы» и др.). Представители в них призваны выражать мнения широких общественных групп.

У советов, создаваемых по инициативе органов исполнительной власти и у комитетов, создаваемых по инициативе граждан, есть определенные преимущества, а именно: в них легче обсудить проблему; прийти к соглашению; учесть разнообразные интересы и т. д.

Вместе с тем, как показывает опыт, например «Комитета солдатских матерей», «Комитета против пыток», члены комитетов могут создавать оппозицию целям органа исполнительной власти и формулировать такие рекомендации, которые противоречат функциям и правам органа. Перед государственными служащими в подобных случаях стоит задача по налаживанию контактов на «почве закона».

Другая опасность – это выхолащивание представительности комитета. В результате рекомендации такого комитета могут и не встретить поддержки в обществе.

**Общественная экспертиза.** В системе организационно-правовых форм участия граждан в государственном управлении все большее значение приобретает общественная экспертиза решений органов исполнительной власти. Так, экологические общественные объединения вправе рекомендовать своих представителей для участия в государственной экологической экспертизе, проводить общественную экологическую экспертизу (становящуюся юридически обязательной после утверждения ее результатов органами государственной экспертизы); требовать назначения государственной экологической экспертизы и т. д.

В последнее время расширяется практика проведения независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов с привлечением саморегулируемых организаций. В нашей стране воспринята полезная практика – Правительством поддерживается федеральный портал проектов нормативных правовых актов Regulations, gov. ([http:// www/ regulations.gov](http://www/regulations.gov)), на котором каждый гражданин вправе не только ознакомиться с проектом ведомственного нормативного акта в области регулирования, но и *опубликовать свои комментарии, а также ознакомиться с комментариями других граждан*<sup>47</sup>.

В России следует продолжить формировать новые механизмы публичных консультаций органов исполнительной власти с гражданами и структурами гражданского общества при подготовке проектов нормативных правовых актов и дру-

---

<sup>47</sup> Эта практика соответствует мировой обязательной открытой практике публикации комментариев общественности по проектам нормативных актов органов исполнительной власти, предусмотренной, например, еще Законом об административной процедуре США – Administrative Procedure Act (1946).

гого рода решений, демократизирующих практику гражданского участия в государственной управленческой деятельности.

Каждое социально значимое решение исполнительных органов целесообразно пропускать через механизм общественного согласования, включающий в себя изучение общественного (профессионального) мнения, общественную экспертизу и т. д. Проведение экспертизы по заказу соответствующего государственного органа независимыми саморегулируемыми организациями, центрами, институтами и т. п. признается научной общественностью наиболее объективным методом апробации управленческих решений.

По всем вопросам, касающимся изменения качества жизни граждан: экология, охрана здоровья населения, социальная помощь и поддержка, личная безопасность и т. д. – проведение общественной экспертизы должно стать обязательным, что требует закрепления во всех правовых актах социального законодательства.

Органы исполнительной власти обязаны:

- информировать граждан о подготовке проектов решений такого рода;
- создавать условия для проведения профессиональной общественной экспертизы;
- доводить до граждан результаты экспертизы и принятые с учетом экспертных рекомендаций решения.

**Переговоры и посредничество.** В сфере ведения исполнительной власти много таких «неприятных» вопросов, которые требуют переговорнопосреднических форм: безработица, деградация целых регионов, обнищание населения, распространение социальных болезней – проституция, наркомания, СПИД, ВИЧ-инфекция и т. д. Эти формы использовались, например, при решении разногласий между Минтрудом, Минпромторгом России и шахтерами, между промышленными и экологическими организациями и т. д.

Переговоры и посредничество давно используются для решения споров между предпринимателями и наемными работниками. Но в последние годы используются и органами исполнительной власти в связи с «включением» граждан в решение «трудных» вопросов.

Переговоры практикуются даже на уровне Правительства, когда расхождение целей заинтересованных сторон очень велико, недоверие между ними исключительно сильно, число заинтересованных сторон весьма значительно. По этим причинам не могут принести результатов ни контакты с «ключевыми персонами», ни собрания (слушания), ни консультативные советы органов.

В России действуют правовые акты о переговорах по социальным и трудовым вопросам. Большую работу проводит Российская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений, которая заключает генеральные соглашения, рассматривает отраслевые тарифные соглашения и другие вопросы. Паритетный состав гарантирует объективность оценки и решений.

Решения можно достичь иногда только через посредничество, когда некая третья сторона, не являющаяся союзником ни одной из конфликтующих сторон, вступает в дело, стремясь добиться решения вопроса. В качестве посредника может выступать орган исполнительной власти, а в споре с ним, например с экологическими общественными объединениями, может выступить, скажем, научная организация, экспертный совет и т. п.

Посредничество следует отличать от содействия, которое обязаны всегда оказывать гражданам и их объединениям органы исполнительной деятельности в рамках предметов ведения и полномочий. Посредничество необходимо, когда конфликт заводит всех в тупик, в то время как содействие начинается на более раннем этапе. Посредничество применяется для разрешения конкретного конфликта<sup>48</sup>, в то время как содействие всегда должно использоваться органами исполнительной власти как средство, облегчающее принятие решений по любым вопросам.

### **Формы, предназначенные для получения общественной поддержки и одобрения**

Органы исполнительной власти рассматривают заявления граждан, принимают решения и обеспечивают необходимые условия для проведения *митингов, уличных шествий или демонстраций и других массовых мероприятий*. Публичные мероприятия могут проводиться как в поддержку действий и решений исполнительной власти, так и против них.

Практика государственных органов выработала набор юридических приемов и средств, с одной стороны, обеспечивающих свободу проведения массовых мероприятий как способ демонстрации своей воли и мнений, а с другой – не допускающих нарушение законов, общественного порядка и т. д.

Таким образом, публичное изъяснение требований, интересов, мыслей граждан всегда «в интересах» органов исполнительной власти, независимо от того, каково их содержание: *pro* или *contra*.

Публичные мероприятия граждан – конституционный вопрос (ст. 31 Конституции РФ). Отношения, связанные с их проведением, обоснованно регулируются Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>49</sup>.

К числу форм, обеспечивающих поддержку исполнительной власти, следует отнести и *съезды общественных объединений, профессиональных ассоциаций* и др., например профсоюзов, которые аккумулируют общественное мнение, в том числе о решениях и действиях органов исполнительной власти, формулируют отдельные положения для исполнительной власти.

<sup>48</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Юридический конфликт. М., 2017.

<sup>49</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485.

Нынешняя «драматическая» роль граждан в государственном управлении должна быть изменена. Насущная задача науки административного права – «выработка и формирование» знаний и методов развития постоянного сотрудничества между организациями граждан и органами исполнительной власти.

Участие граждан призвано придать цивилизованную, гуманистическую направленность «технической» деятельности органов исполнительной власти. Очень важно, чтобы после пустой риторики в центр внимания «главной» власти действительно становился гражданин, чтобы деятельность органов исполнительной власти определялась потребностями, целями живущих в стране людей, а не спрятанными за отвлеченные утопии властными интересами господствующей олигархии. Послание Президента Федеральному Собранию 2021 г. и Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» свидетельствуют о понимании важности этой задачи и ориентируют на ее решение.

\* \* \*

Российское государство сейчас, как никогда, остро нуждается в интересе и участии граждан в управлении делами общества, в энергичных гражданских институтах, которые решительно вмешиваются в процесс принятия управленческих решений, если посчитают, что какой-нибудь акт или действие государственного органа не соответствует интересам общества. Укрепление доверия к государству и поддержка государства – задача первостепенной важности.

Это сложный и трудный процесс. Основная трудность заключается в том, что восстановление доверия не может происходить только благодаря усилиям Правительства и государственных органов. Как бы ни старались политические руководители и государственные служащие, они не смогут сделать все в одиночку. Граждане России также должны делать шаги навстречу, выраженные в интересе политическими процессами в обществе, в более активном обсуждении государственных решений и действий государственных органов и государственных служащих и т. д. Важность и безотлагательность процесса очевидны.

В Конституции РФ (ч. 2 ст. 80) подчеркнута роль Президента РФ в поддержании гражданского мира и согласия в стране. Это ориентация и для граждан: нужно действовать согласованно. Необходимо осознание, что сами граждане – важнейший элемент публичной власти и должны быть активными и ответственными участниками процесса осуществления властных полномочий, управления делами государства.

Настоящее время само по себе несет громадные трудности для Российского государства, связанные с глобальными вызовами, угрозами и санкциями западных держав в экономической, политической и финансовой сферах. В адрес нашего государства принимаются ошибочные и неверные противоправные решения, что требует соответствующей не только юридической, но и гражданской мощной

реакции. И здесь надо твердо стоять на позиции защиты суверенитета и достоинства страны.

Наше государство нуждается в нашей инициативной помощи и гражданской поддержке, российское общество может встретить вызов современных событий сплоченным и дать достойный ответ. Пришло время срочно менять акценты в деятельности публичной административной власти. Единственно верный путь для этого – возродить к жизни демократические основы государственного управления и укреплять в обществе уверенность и гордость за свое государство. Гражданственность – это признание и вера в свое государство. Оно всегда было для граждан России знаменем, законом и правдой. Оно было всегда справедливым, хотя суровым неизменным образом. Но только благодаря ему мы есть и с надеждой смотрим в будущее.

**Для цитирования:** *Ноздрачёв А. Ф.* Публичная административная власть и граждане // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 276–302. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-276-302>

**Recommended citation:** *Nozdrachev A. F.* Public administrative authority and citizens // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 276–302. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-276-302>

*Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

**Ноздрачёв А. Ф.**, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
главный научный сотрудник отдела  
административного законодательства и процесса  
E-mail: 9060655251@mail.ru

*Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation*

**Nozdrachev A. F.**, Doctor of Law, Professor,  
Honored Scientist of the Russian Federation,  
Chief Researcher of the Administrative Legislation  
and Process Department  
E-mail: 9060655251@mail.ru

## РАЗМЫШЛЕНИЯ О ВОЗМОЖНОСТЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Б. В. Россинский**

*Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**Аннотация:** рассматриваются вопросы использования в публичном управлении цифровых технологий и определения пределов их применения. Делается вывод об ограниченных управленческих возможностях искусственного интеллекта. Автор подвергает сомнению также творческий потенциал искусственного интеллекта в сфере публичного управления. Вместе с тем он выражает уверенность, что в диалектическом единстве двух противоречивых тенденций – повышения эффективности управления, обусловленного его цифровизацией, и бюрократизации, во многом тормозящего развитие управления, – будут создаваться условия для дальнейшего мощного скачка технологий управленческой деятельности, в частности направленных на совершенствование форм и методов работы органов исполнительной власти. В дискуссию об управленческом решении привносится аргумент о непрременном учете не только интеллектуальных возможностей субъекта управления, но и его профессионального и жизненного опыта, интуиции, чувств, эмоций, смелости, умения рисковать, воли.

**Ключевые слова:** юбилей Ю. Н. Старилова, государственное управление, исполнительная власть, управленческое решение, информационные компьютерные технологии, цифровые технологии, искусственный интеллект.

## REFLECTIONS ON THE POSSIBILITIES OF DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

**B. W. Rossinsky**

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSAL)*

**Abstract:** the use of digital technology in public administration and the limits of its application are discussed. The conclusion is made about the limited managerial possibilities of artificial intelligence. The author also questions the creative potential of artificial intelligence in the sphere of public administration. At the same time, he is convinced that the dialectical unity of two contradictory trends - increase of efficiency of management, conditioned by its digitalization, and bureaucratization, hindering the development of management in many respects - will create conditions for the further powerful leap in technologies of managerial activity, in particular, those

*aimed at improvement of forms and methods of work of executive bodies. The argument about the necessity of taking into account not only the intellectual capabilities of the management subject, but also his professional and life experience, intuition, feelings, emotions, courage, risk-taking ability and will is introduced into the discussion about the management decision.*

**Key words:** anniversary of Y. N. Starilov, public administration, executive authority, management decision, information computer technologies, digital technologies, artificial intelligence.

Перед подготовкой статьи в книгу, приуроченную к юбилею Ю. Н. Старилова, задумался, о чем в ней писать. Как в известной сказке, виделось три возможных пути. Идти по первому из них – говорить об ученом в основном как о личности, вспоминать те или иные эпизоды нашего многолетнего товарищеского общения – не хотелось, ибо многое было сказано в материале, посвященном его 50-летию<sup>1</sup>. За прошедшие годы в моем восприятии мэтра ничего существенно не изменилось. Юрий Николаевич по-прежнему полон идей, трудолюбия, вдохновения и сил. Он, как и раньше, невероятно мобилен, активен, всегда доброжелателен к людям. Может быть, лишь немного прибавилось грусти в глазах из-за огромной ноши, которая лежит на его деканских плечах, и связанной с этим утратой многих иллюзий, а также всегда греющего мужскую душу юношеского романтизма.

Но это кардинально не сказывается ни на характере, ни на восприятии жизни, ни на энтузиазме фигур такого масштаба, как Ю. Н. Старилов. Несколько лет назад я повторил ему слова, услышанные мной со сцены Московского театра сатиры во время празднования 75-летия его тогдашнего художественного руководителя А. А. Ширвиндта от самого юбиляра: «Не беда, что мне семьдесят пять лет, беда, что чувствую я себя на восемнадцать». В ответе, который я мгновенно получил от Юрия Николаевича, был весь он: «Знаешь, Борис, а я чувствую себя только на пятнадцать». Это прекрасно! Но раз так, я смогу еще не раз поделиться с коллегами своими мыслями и суждениями об этой незаурядной личности, ведь у пятнадцатилетнего юноши всё впереди!

Идти по второму пути – анализировать труды профессора – совсем не хотелось. Уже говорил, что дать оценку отдельным его работам и умолчать о других (а всех в одной статье, к сожалению, не рассмотришь), будет не только несправедливым по отношению к «неохваченным» трудам, но и не позволит представить широту интересов их автора<sup>2</sup>. А главное, Юрий Николаевич сейчас находится на более крутом, чем в молодые годы, вираже творческого подъема, в апогее своих мировоззренческих представлений и исследовательских интересов, полон энергии и замыслов, а значит, в предстоящие десятилетия внесет новый мощный вклад в нашу науку. Повторяю, у него всё впереди! Вот только тогда и придет вре-

<sup>1</sup> См.: Россинский Б. В. Нас сдружило время. О творчестве Юрия Николаевича Старилова // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 14–22.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 14.

мя всесторонне, в полном объеме осмыслить сделанное им для административного права и административного процесса.

Поэтому я выбрал третий путь. В статье рассмотрю не что-то из написанного Ю. Н. Стариковым, а собственные подходы к одной из интереснейших проблем административного права и государственного управления, мои взгляды, которые, надеюсь, будут ему интересны, тем более что мы с Юрием Николаевичем в принципе не раз обсуждали соответствующие вопросы. В целом речь идет о модной сейчас не только в юридической (в частности, административно-правовой) науке, но и вообще при осмыслении людьми новой действительности теме, связанной с пониманием допустимых пределов применения цифровых технологий в жизни общества.

Разговаривая об этом, мы задумывались и о роли в таких условиях должностных лиц органов исполнительной власти, о соответствующих формах и методах их работы. Далеко не во всем Ю. Н. Стариков и я одинаково смотрим на данный процесс, но в главном солидарны. Однако проблема, которой посвящена настоящая статья (об ограниченных возможностях цифровизации в принятии решений конкретно в государственном управлении, в том числе в деятельности органов исполнительной власти) никогда не касалась нами. Хочу, чтобы изложение моего видения этих вопросов стало бы своеобразным подарком другу к его шестидесятилетию.

Конечно, информационные компьютерные технологии (или, как это стало называться, цифровизация) прочно вошли во все сферы жизни общества. Нет никаких сомнений, что это величайшее достижение науки, прогресс в развитии человечества. Будучи порождением кибернетики, они, естественно, не могли обойти стороной и механизм управления, причем процессами любой сложности, ибо управление всегда зиждется на получении, переработке и передаче информации по каналам прямой и обратной связи. Не является исключением и социальное, в том числе государственное, управление.

Не случайно основоположник кибернетики Н. Винер писал, что «должностные лица – будь то в правительстве, в университете или в акционерном обществе – должны принимать участие в двустороннем потоке связи, а не просто отдавать приказы, исходящие сверху. Иначе может оказаться, что высшие должностные лица основывают свою политику на совершенно неправильном представлении о фактах, которыми располагают их подчиненные»<sup>3</sup>.

С внедрением информационных технологий в процесс государственного управления возникла проблема понимания, насколько результаты применения таких технологий умаляют роль должностных лиц государственных органов, в частности органов исполнительной власти, в принятии управленческих решений? Дело в том, что всё чаще и чаще рассматриваются перспективы замены человека искусственным интеллектом, в том числе в управленческой деятельности.

<sup>3</sup> Винер Н. Кибернетика и общество. М., 2002. С. 51.



Собирать, анализировать и обобщать колоссальный объем информации, который необходим для принятия оптимальных управленческих решений, без соответствующих компьютерных технологий, безусловно, невозможно. Однако существует мнение, которое я полностью поддерживаю, об ограниченных управленческих возможностях не только самых продвинутых современных компьютерных технологий, но и искусственного интеллекта в целом.

Верю ли я вообще в возможность создания искусственного интеллекта? Известна расхожая фраза, прежде чем о чем-то рассуждать, надо определиться в понятиях. Что такое искусственный интеллект? Интеллект, тождественный интеллекту человека? В такой искусственный интеллект я не верю. Искусственный интеллект, в определенном смысле, превосходящий интеллект человека, способный «держать в памяти» на порядки больше информации, чем мозг человека, «просчитывать» последствия возможных решений в десятки-сотни раз быстрее человека? В это нельзя не верить.

Современные компьютерные технологии могут и большее, в будущем, очевидно, в подобных операциях они просто «поглотят» людей. Поглотят в том смысле, что, имея возможности для анализа огромных массивов данных, сотен, даже тысяч различных обстоятельств, они являются таким мощным инструментом многофакторного анализа, который, безусловно, не доступен людям. Созданные уже сейчас системы искусственного интеллекта, а тем более, аналогичные системы в будущем путем осуществления подобного анализа способны предложить человеку ряд оригинальных решений той или иной проблемы (причем сделать это оперативно), что без использования компьютерных технологий нереально.

Предвидя это, Н. Винер писал, что понимание современного государства «возможно только на пути исследования сигналов и относящихся к нему средств связи и что в будущем развитию этих сигналов и средств связи, развитию обмена информацией между человеком и машиной, между машиной и человеком и между машиной и машиной суждено играть все возрастающую роль»<sup>4</sup>. Развивая данное суждение, авторы Энциклопедии государственного управления в России утверждают, что этот процесс может быть эффективным только при оптимальной организации всех информационных потоков и соответствующих средств связи, имеющихся в системе<sup>5</sup>, конечно, в первую очередь на основе использования компьютерных технологий.

Почему же выше я сказал об ограниченных управленческих возможностях искусственного интеллекта? Обратите внимание, писал не о его ограниченных возможностях в тех или иных конкретных действиях, а лишь об ограниченных управленческих возможностях искусственного интеллекта, при этом прежде всего имея в виду социальное управление.

<sup>4</sup> Винер Н. Указ. соч. С. 26.

<sup>5</sup> См.: Энциклопедия государственного управления в России : в 4 т. М., 2006. Т. 4, ч 2. С. 106–122.

Для осуществления эффективного управления социальными системами, в том числе государственного управления, интеллект крайне важен. Споры нет. Но одного интеллекта, пусть самого мощного, недостаточно. Управленческое решение при социальном управлении определяется не только интеллектуальными возможностями субъекта управления, но и его профессиональным и жизненным опытом, интуицией, чувствами, эмоциями, смелостью, умением рисковать, наконец, волей. Принятие управленческого решения – это волевой акт. Любое же решение, подсказанное компьютером, будет формальным.

Более того, уже отмечал, что реализация компьютерных технологий способна предложить человеку решения той или иной проблемы, которые иначе «не просчитываются». Подчеркиваю, что слово «решения» пишу во множественном числе, ибо здесь может быть выдан не один ответ, а набор возможных предложений. Продукт искусственного интеллекта – это скорее материал для размышлений, а не жесткая директива. Для выбора конкретного решения из предложенных, повторяю, нужны опыт, интуиция, умение рисковать, воля человека.

Если компьютерные технологии появились бы более 200 лет назад, смогли бы они предложить, тем более самостоятельно принять, решение о сдаче Москвы Наполеону в 1812 г., а в ноябре 1941 г. – о проведении на Красной площади парада? Или в наши дни какой компьютер смог бы однозначно сформулировать, а главное, претворить в жизнь действия России в 2014 г. в Крыму, а через восемь лет специальную операцию на Украине? Без его величества человека, с его смелостью и волей здесь не обойтись.

Приведу еще один пример управленческого решения руководителя всего лишь одной организации, но решения, повлиявшего на развитие всей советской и российской культуры. Принятие данного решения было невозможно без глубокого знания психологии людей и точного мгновенного восприятия состояния конкретного человека. Эту историю я услышал из уст Олега Валериановича Басилашвили. В начале 60-х гг. прошлого века, будучи молодыми артистами, он и его жена Татьяна Васильевна Дорониная начали работать в ленинградском Большом драматическом театре. Карьера Т. В. Дорониной шла успешно, она блистала на сцене и в кино. Карьера О. В. Басилашвили не складывалась, в театре фактически не было ролей, он как актер оставался невостребованным. Когда к тому же в 1963 г. супруги развелись, Олег Валерианович остался без жилья и практически без денег, да и очень тосковал по бывшей жене. А в Москве была родительская квартира, много театров и друзей, он стал задумываться об увольнении из БДТ.

Наступила зима, в здании театра было прохладно. О. В. Басилашвили стоял на лестничной клетке и грел руки на батарее отопления. Внезапно увидев, что по лестнице поднимался сам Георгий Александрович Товстоногов, он растерялся и даже не успел первым поздороваться. Режиссер сам протянул ему руку и спросил: «Вы хотите уйти из театра»? Тут же, не дав ответить, сказал: «Вы очень нужны мне как актер. Потерпите, пожалуйста» – и пошел дальше.

О. В. Басилашвили был потрясен: во-первых, он полагал, что Г. А. Товстоногов не обращал на него никакого внимания, может быть, даже не знал его в лицо. Во-вторых, он никому не говорил о своих намерениях уволиться. В целом это сиюминутное, интуитивное решение великого режиссера (скорее даже управленческая находка, основанная на опыте и знании человеческой души, точной визуальной оценке состояния конкретной личности), как следовало вести себя в данном случае с подчиненным, счастливо перевернуло тому жизнь, он остался в театре и работает там по сегодняшний день. Постепенно стал востребованным актером и на сцене, и в кино, а в дальнейшем народным артистом СССР, выдающимся деятелем советской и российской культуры.

Какой компьютер мог бы подсказать такое решение? Как, наконец, возможно было бы воспользоваться помощью искусственного интеллекта, его рекомендациями в подобной внезапно возникшей, экстренной ситуации?

А ведь в процессе управления людьми существует масса аналогичных проблем. Знаю это, исходя в том числе и из своего собственного многолетнего, достаточно разнообразного административного опыта. При принятии управленческого решения часто необходимо учитывать не только суть поставленной коллективу задачи, знания, умения, опыт подчиненных, которым придется ее решать, но также те или иные их человеческие качества, психологическую совместимость в работе, конкретные личные обстоятельства сотрудников и многое другое. Наверное, можно заложить в компьютер значительное число необходимых для принятия решения характеристик кандидатов для участия в проекте и ждать оптимального решения по составу рабочей группы. Но никогда никакой искусственный интеллект не сможет оценить взгляд сотрудника, получающего соответствующее задание, хорошо известные начальнику его определенные импульсивные телодвижения, иные эмоциональные проявления и др. Все это бывает ой как важно для принятия оптимального решения, но, на мой взгляд, фактически не поддается формализации.

Не раз приходилось слышать мнение специалистов в области компьютерных технологий и читать в литературе<sup>6</sup>, что смелость, эмоции, умение рисковать в принципе возможно отцифровывать и имитировать точно так же, как материальные объекты. Однако авторы признают, что подобные характеристики весьма сложны для компьютерного моделирования, в частности и потому, что в большинстве своем их формирование у человека – длительный процесс, протекающий в течение всей его жизни. В связи с этим на существующем сегодня уровне развития алгоритмов машинного обучения и искусственного интеллекта делают только первые шаги в данном направлении. Путь к осязаемому успеху в имитации субъективных качеств личности очень долгий, хотя, как полагают оптими-

---

<sup>6</sup> См., например: *Джесутасан Р., Будро Д.* Реинжиниринг бизнеса. Как грамотно внедрить автоматизацию и искусственный интеллект. М., 2019 ; *Рассел С., Норвиг П.* Искусственный интеллект. Современный подход. 4-е изд. Т. 1 : Решение проблем. Знания и рассуждения. М., 2021.

стически настроенные ученые, в будущем подобное реально. Видимо, на данном этапе развития человечества пока это все же туманная перспектива.

Более того, абсолютно неясно, как при принятии управленческого решения искусственным интеллектом, моделирующим в том числе личностные аспекты, можно будет понять, насколько он в процессе своего «машинного обучения» стал похожим на человека с его естественным интеллектом и прочими субъективными характеристиками. И вообще, каких людей следует брать за образцы при создании искусственного интеллекта? С кем из них надо сравнивать используемый компьютерный алгоритм? Сегодня тот человек, который принимает управленческое решение, часто абсолютно случайный, неподходящий для этого субъект. Очевидно, надо сопоставлять с лучшими, успешными управленцами. А кто такие «лучшие», в чем они успешны, а в чем нет? Я лично не знаю. Да и однозначного ответа, думаю, в принципе нет.

Ко всему прочему при реализации возможностей искусственного интеллекта, как правило, всегда останется необходимость в контроле за ним со стороны естественного, человеческого интеллекта. Ведь предложенные искусственным интеллектом решения нередко будут непонятны, поэтому применять их может быть просто опасно. Дело в том, что принять решение и объяснить его – вещи разные. Даже сегодня в ряде случаев мы не в состоянии осмыслить компьютерные решения. Ведь исследуемая модель может оперировать тысячами факторов, влияние большей части которых на принятие решения очень сложно понять людям. На задаваемый самому себе вопрос – почему так – скорее всего отвечаем (себе же) – прокручено множество вариантов, видимо, этот оптимален. Человек же, принимая решение, пусть не самое удачное, в принципе может объяснить другим людям, из чего он исходил.

Конечно, ведутся работы по переводу на понятный человеку язык того, как модель приняла то или иное решение, но это не сильно востребовано в обществе. Для людей прежде всего важен результат, и им сложно, может быть, невозможно или просто не хочется разбираться в алгоритмических тонкостях. Если решение по интересующему вопросу есть, пользователи компьютера крайне часто довольствуются мыслями, типа: «так посчитал искусственный интеллект». Поэтому еще раз повторяю: за принятыми искусственным интеллектом решениями необходим особый контроль. Реализовывать эти решения, не понимая их, опасно. Здесь надо думать самому человеку.

В связи с этим отрадно, что многие специалисты-системотехники разделяют понятия цифровизации и искусственного интеллекта, понимая под первой реальные процессы, успешно развивающиеся во всех сферах жизни, а под вторым – возможную, далеко не скорую перспективу человечества. Так, в частности, развенчиваются все мифы и страхи, связанные с грядущей массовой безработицей в странах земного шара в связи с тотальной заменой людей роботами<sup>7</sup>. Видимо, прежде чем серьезно говорить о создании искусственного интеллекта, нужно сна-

<sup>7</sup> См.: Джесутасан Р., Будро Д. Указ. соч.

чала научиться приводить в порядок бесконечные массивы данных, загружаемые в компьютерные системы (даже существует специфический термин – гигиена данных), ибо без этого процесс цифровизации невозможно довести до логического конца.

Все эти обстоятельства и обусловили то, что уже было сказано выше: в искусственный интеллект, тождественный интеллекту человека, я не верю. Не верю в искусственный интеллект, способный управлять человеком (может быть, с одной, правда очень существенной, оговоркой: если человек не научится думать или не разленился работать, предпосылки чего, к сожалению, заложены в самой цифровизации). Не верю и в искусственный интеллект, способный заменить человека как субъекта социального и особенно государственного управления. Это невозможно.

Если говорить конкретно о государственном управлении, и тем более, деятельности должностных лиц органов исполнительной власти, то принятие соответствующих управленческих решений нельзя полностью возложить на искусственный интеллект, даже если бы он был создан и по следующему обстоятельству. Реальные ситуации в процессе государственного управления настолько разнообразны и часто просто непредсказуемы, что заранее разработать все алгоритмы действий в тех или иных случаях невозможно. Естественно, административное усмотрение государственных служащих, иных лиц, наделенных исполнительными и распорядительными полномочиями (как, собственно, и усмотрение судей), существует и всегда будет им присуще. Другое дело, что надо правильно определять целесообразные и допустимые пределы этого усмотрения. Возможность такого самостоятельного усмотрения, принятие решений «по своему внутреннему убеждению» искусственного интеллекта выходят даже за рамки фантазий.

И всё же, мало ли во что не верило человечество. А если бы триста тысяч веков назад человекообразные приматы могли мыслить, вряд ли бы они поверили, что через 25–27 миллионов лет из них же образуются люди, которые со временем намного превзойдут самих обезьян и фактически будут управлять ими. Может быть, в далеком будущем эволюция приведет к появлению сверхчеловека с возможностями, равными искусственному интеллекту в нашем сегодняшнем его понимании. Конечно, такое создание природы поглотит современного человека. Но это всё равно будет естественный интеллект, однако значительно более мощный, чем нынешний. Очевидно, разработка искусственного интеллекта – вообще закономерное явление в эволюции людей как биологических существ, составная часть этой эволюции. Есть и альтернативная учению Ч. Дарвина теория зарождения человечества на Земле – космическая. Если она объективна, велика вероятность появления на планете из космоса сверхчеловека с мощнейшим интеллектом, который будет управлять нами. Научная фантастика часто входила в реальную жизнь!

Но куда насущнее думать о действительных, сегодняшних возможностях цифровизации (термин «искусственный интеллект» в настоящей статье я больше не употребляю, оставим серьезные разговоры о нем следующим поколениям)

для совершенствования процесса государственного управления и деятельности системы исполнительных органов. Прежде всего компьютерные технологии способны заменить человека (и заменяют) при принятии относительно несложных управленческих решений, в том числе имеющих правовые последствия. Механизм принятия таких решений определен алгоритмами работы «искусственных субъектов управления».

Уверен, что подавляющее большинство людей, оперирующих термином «цифровизация», сканирующих те или иные тексты, рисунки, делающих с помощью своих мобильных телефонов фотоснимки и прочее, не ответят на вопрос, почему всё это, собственно, называется цифровизацией? Да потому, что все соответствующие действия осуществляются путем достаточно простого, но как оказывается эффективного, представления людей об окружающей действительности. Ведь нередко нас вполне устраивает различие цветов по типу «светлый-темный», товаров – «плохой-хороший», людей – «свой-чужой». Более детальная информация нас зачастую не интересует. При цифровизации принятие компьютерной системой любого решения на машинном языке в конечном счете сводится к использованию всего лишь двух элементов – двух цифр: нуля и единицы, иначе – к последовательным ответам на вопросы «да» или «нет». Если принятие решения возможно таким путем, то, например, контроль и надзор в принципе могут быть осуществлены без человека, с учетом, конечно, компьютерной проверки достоверности использованной информации.

Например, значительные масштабы приобрел надзор за движением транспортных средств с помощью автоматических средств и использования компьютерных технологий. Путем получения ответов «да» или «нет» на последовательно задаваемые вопросы определяется: нарушены ли правила дорожного движения, допустим, скоростного режима; на сколько превышена скорость по сравнению с разрешенной; какого размера штраф следует назначить водителю. Соответствующие юрисдикционные решения принимаются без вмешательства должностных лиц. При контроле путем распознавания лица, голоса, папиллярных узоров человека компьютер принимает решение, пропустить ли его на территорию, продолжить ли с ним диалог и др. В этих случаях при принятии управленческого решения не реализуются ни воля, ни опыт, ни интуиция, ни эмоции человека. Всё определяется заранее разработанной людьми и достаточно формализованной компьютерной программой, алгоритмом решения задачи.

В процессе же цифровизации механизма принятия решений непосредственно должностными лицами исполнительных органов прежде всего крайне важно обеспечить возможность интеграции в компьютерной системе как можно большего объема информации, ее поступление в систему по многим каналам обратной связи из разных источников. Это, конечно, желательно и для других чиновников, прочих управленцев. Но для сотрудников, занятых исполнительной и распорядительной деятельностью, подобное особенно необходимо. Во-первых, система исполнительных органов построена по вертикальному субординационному

принципу; во-вторых, исполнительная ветвь государственной власти намного превосходит остальные системы и по числу государственных органов, и по их разветвленности, и по количеству государственных служащих. Естественно, для принятия оптимальных управленческих решений должностным лицам исполнительных органов в своей работе необходимо использовать невероятно большие объемы разнообразной информации.

В последние два-три года стала развиваться система публичной власти, сочетающей в себе органы государственной власти и местного самоуправления. Конечно, не вызывает сомнений разумность конституционных положений о том, что «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление», которое «в пределах своих полномочий самостоятельно» (ст. 12 Конституции РФ). Но в соответствии с этой же статьей установлено, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Как показала практика работы исполнительной системы страны, детализация положения о самостоятельности органов местного самоуправления в подобной резкой редакции, ее нередкое одностороннее, бездумное восприятие часто приводило к значительному ухудшению процесса государственного управления. Ведь эта норма во многих случаях трактовалась как призыв к разрыву органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Естественно, в 1990-е гг. в ряде регионов складывались достаточно сложные отношения между руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ и главами органов местного самоуправления, муниципальных администраций. Нередко вообще доходило до скандалов, причем по инициативе и той и другой стороны.

Данная проблема, может быть, не очень заметная для законодательных (представительных) органов государственной власти (местного самоуправления), принципиальна для исполнительных органов, система которых, повторяю, по своей управленческой природе должна быть вертикальным, субординационным образованием. В связи с этим разрыв необходимых информационных связей между органами исполнительной власти и исполнительными органами муниципальных образований всегда имеет крайне нежелательные последствия и для местного самоуправления, и для государственного управления в целом.

С учетом сказанного роль введенной третьей части ст. 132 Конституции РФ о том, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», невозможно переоценить для обеспечения эффективной реализации функций государственного управления. Это положение определило новую архитектуру системы управления страной, прежде всего информационных каналов такой системы, обусловило необходимость развития цифровизации комплексного публичного управления.

Как уже отмечал, информационные компьютерные технологии – это, безусловно, великое достижение человечества. Они, выгодно отличаясь от традиционных управленческих операций, имеют огромное число положительных моментов. Но жизнь диалектична, каждое появляющееся новое достоинство одновременно порождает и его недостатки. Об одном возможном минусе цифровизации уже шла речь. Но будем надеяться, что люди не разучатся думать, окончательно не разлениятся работать!

Какой еще недостаток видится сегодня в расширенной цифровизации процесса управления? Возможности сбора, хранения и анализа значительных массивов информации позволяют формировать банки различных данных, что было нереально раньше. Как следствие, вышестоящие государственные органы и должностные лица постоянно запрашивают различного рода отчеты, сводки, справки и иные документы. Более того, необходимость подобного бумаготворчества (пусть даже в форме электронного документооборота), как правило, мало влияющего или абсолютно не влияющего ни на качество работы в организации, отрасли, регионе, стране в целом, ни на эффективность государственного управления, часто формулируется в соответствующих нормативных правовых актах.

Всё это обуславливает чрезвычайный рост уровня бюрократических тенденций в государственном управлении. При этом бюрократизация государственного управления приводит к тому, что электронные носители информации дублируются бумажными документами, что лишь усложняет, замедляет и запутывает работу должностных лиц.

Происходит это, как представляется, из-за стремительных потребностей общества в развитии информатизации, является следствием пока еще крайне недостаточного количества действительных профессионалов по работе с базами данных. Здесь ощутимо видны пробелы и управленческого, и технологического характера. Видимо, нельзя сбрасывать со счета также страх людей, занятых в этом процессе, в частности боязнь подчиненных показать руководству, что они не умеют должным образом работать с информацией, что не уверены в ее надежности. Кстати, руководство и само нередко некомпетентно, также страдает этой болезнью.

Ничего не поделаешь, цифровизация, как и любое новое явление, – процесс итерационный, люди не в состоянии сразу всё делать правильно. На каждом этапе итерации с учетом допущенных ошибок ситуация улучшается. Поэтому одной из основных современных задач внедрения компьютерных технологий в управленческий процесс является внимательное изучение выявляемых недостатков и анализ их причин с целью быстрее искоренения. Конечно, необходима качественная, вдумчивая подготовка всех лиц, участвующих в этой сложнейшей работе.

Уверен, что в диалектическом единстве двух противоречивых тенденций – повышения эффективности управления, обусловленного его цифровизацией, и бюрократизации, во многом тормозящего развитие управления, – создаются условия для дальнейшего мощного скачка технологий управленческой деятельно-



сти, в частности направленных на совершенствование форм и методов работы органов исполнительной власти.

Завершая статью, хочу пожелать Ю. Н. Старилону с легкостью перепрыгнуть 60-летний рубеж и наряду с многими видимыми ему новыми научными вершинами серьезно подумать о покорении еще двух. Мы все знаем мэтра как блестящего ученого, разработавшего многие аспекты государственной службы и административного судопроизводства. И там, и там очень важно совершенствование процессов цифровизации. Системотехникам, специалистам других смежных отраслей знания без юристов здесь не обойтись.

Флаг Вам в руки, Юрий Николаевич! Действуйте! Желаю успехов в этом очень непростом, но невероятно нужном для страны и людей деле. Поистине исторический масштаб таких исследований обусловлен их необходимостью для экономического развития и социального процветания России.

**Для цитирования:** *Россинский Б. В.* Размышления о возможностях цифровизации государственного управления // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 303–314. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-303-314>

**Recommended citation:** *Rossinsky B. W.* Reflections on the possibilities of digitalization of public administration // *Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search* / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 303–314. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-303-314>

*Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**Россинский Б. В.**, доктор юридических наук,  
профессор кафедры административного права и процесса,  
заслуженный юрист Российской Федерации

E-mail: [boris@rossinskiy.ru](mailto:boris@rossinskiy.ru)

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSAL)*

**Rossinsky B. W.**, Doctor of Law, Professor of the Department  
of Administrative Law and Process,  
Honored Lawyer of the Russian Federation

E-mail: [boris@rossinskiy.ru](mailto:boris@rossinskiy.ru)

**«УЧЕНИКАМ, ЧТОБЫ ПРЕУСПЕТЬ,  
НАДО ДОГОНЯТЬ ТЕХ, КТО ВПЕРЕДИ» (Аристотель).  
ЮРИЙ НИКОЛАЕВИЧ СТАРИЛОВ ВСЕГДА ВПЕРЕДИ!**

**С. П. Матвеев, Т. А. Матвеева**

*Воронежский государственный университет*

**Аннотация:** *статья подготовлена к 60-летнему юбилею заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Юрия Николаевича Старилова. Дается оценка научного творчества известного ученого, его вклада в развитие административно-правовой науки.*

**Ключевые слова:** *административное право, государственная служба, государственный служащий, служебное право, реформа государственной службы, публичные служащие.*

**«STUDENTS, IN ORDER TO SUCCEED,  
NEED TO CATCH UP WITH THOSE WHO ARE AHEAD» (Aristotle).  
YURI NIKOLAEVICH STARILOV IS ALWAYS AHEAD!**

**S. P. Matveev, T. A. Matveeva**

*Voronezh State University*

**Abstract:** *the article was prepared for the 60th anniversary of the Honored Scientist of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor Yuri Nikolaevich Starilov. An assessment is given of the scientific work of the famous scientist, his contribution to the development of administrative and legal science.*

**Key words:** *administrative law, civil service, civil servant, service law, civil service reform, public servants.*

Наука об управлении представляет собой перманентный процесс мыслительной деятельности, неразрывно связанный с историей развития человеческого общества, имеющий своим назначением поиск, научно-теоретическое обоснование наиболее эффективных форм и методов управления в государстве и обществе. Известная еще в древнейшие времена наука неизбежно играла первостепенную роль в становлении доктринального понимания назначения государства, его правовой природы, задач и функций. Научные исследования в области публичного управления складывались веками на основе идей мыслителей Древнего Египта, Древней Греции, Древнего Рима, исследователей периода рассвета средневековой камералистики, их последователей – полицеистов и, наконец, благодаря глубокой, высококомпетентной и крайне важной для современного государства научной деятельности ученых-юристов, развивающих науку административного права.

---

© Матвеев С. П., Матвеева Т. А., 2023

К блестящей когорте таких ученых относится заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Юрий Николаевич Старилов, являющийся одним из лидеров российской науки административного права, широко известный своими актуальными и злободневными научными трудами не только в России, но и в зарубежных странах.

Активная научная деятельность Ю. Н. Старилова началась в 80-х гг. прошлого столетия, когда молодой ученый, досконально изучив проблемы начинающейся реформы российского административного права, публичной службы, профессионально реализовал свой научный потенциал в процессе написания и защиты в 1989 г. диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Аттестация кадров аппарата управления: на материалах аттестационной практики советских органов ЦЧЭР». Тема диссертационного исследования, с блеском защищенного в Харьковском юридическом институте имени Ф. Э. Дзержинского, свидетельствовала о явном научном интересе автора к проблематике государственной службы в Российской Федерации. При этом, что всегда характерно для научных исследований Ю. Н. Старилова, диссертация была посвящена наиболее «болевым» вопросам публичной службы, связанным с обеспечением органов исполнительной власти высококвалифицированными, профессиональными кадрами.

Защита кандидатской диссертации стала одним из значимых этапов научного, творческого пути Ю. Н. Старилова, подтвердившим его глубокие знания, устойчивые принципы в процессе формулирования научных идей, абсолютную убежденность в необходимости реформирования института государственной службы. Свое видение направлений реформирования государственной службы в России Ю. Н. Старилов изложил в опубликованной в 1994 г. издательством Высшей школы административных наук (ФРГ, г. Шпайер) на немецком языке монографии «Новые подходы к реформе государственной службы в Российской Федерации».

Развивая научные идеи, посвященные проблемам совершенствования государственной службы в Российской Федерации, Ю. Н. Старилов издает в 1996 г. концептуальный монографический труд «Государственная служба в Российской Федерации»<sup>1</sup>, занявший заметное место в российской административной науке, ставший настольной книгой и образцом юридического искусства для многих поколений студентов, аспирантов, преподавателей юридического факультета ВГУ и других образовательных организаций России. Как отмечал во введении автор: «Предлагаемая читателю работа зародилась в начале 1990-х гг., когда я предпринял серию исследований теоретических основ государственной службы Российской Федерации и некоторых стран, имеющих длительный опыт правового регулирования отношений публично-служебного характера и эффективно функционирующее современное законодательство о публичной службе»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. 456 с.

<sup>2</sup> *Старилов Ю. Н.* Там же.

В первой главе, названной «Государственная и муниципальная служба», проанализированы важнейшие теоретические вопросы, посвященные сущности, основным чертам, а также иным правовым характеристикам государственной и муниципальной службам. При этом обращают на себя внимание глубина и системность подхода к рассматриваемым вопросам. Так, государственная служба показана во взаимосвязи с иными видами общественно полезной деятельности<sup>3</sup>. Ю. Н. Старилов логично и компетентно сочетает собственные научные идеи с теоретическими выводами известных российских ученых-административистов<sup>4</sup>, тем самым демонстрируя обширные знания административной науки.

Важную роль в процессе осмысления правовой природы государственной службы играет предложенная Ю. Н. Стариловым в монографии классификация служащих в зависимости от занимаемой должности, а также вида организации, в которой осуществляется их деятельность:

- 1) служащие государственных органов;
- 2) служащие государственных учреждений, предприятий, организаций и объединений;
- 3) муниципальные служащие (служащие, занимающие должности в органах местного самоуправления);
- 4) служащие негосударственных организаций;
- 5) служащие общественных объединений;
- 6) служащие органов управления международных, иностранных и смешанных организаций<sup>5</sup>.

Как справедливо отмечает автор, именно специфика служебной деятельности отражается и характеризует соответствующий статус служащего. В связи с этим вопросы классификации служащих в силу многовариантности являются одной из наиболее дискуссионных проблем в административной науке и имеют не только теоретическое, но и практическое значение. На важность правильного уяснения вопроса о классификации служащих указывает пояснение автора, что служащих частных организаций, предприятий, банков и прочих учреждений и организаций лишь социологически можно выделить в системе служебных отношений, поскольку выделение и соответствующая классификация служащих не будут иметь юридического основания<sup>6</sup>.

На страницах монографии представлена научная дискуссия по одному из важнейших вопросов науки административного права – дефиниции государственной службы. Приводятся определения государственной службы, сформули-

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 5.

<sup>4</sup> См.: *Алехин А. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А.* Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 ч. М., 1995. Ч. 2 : Административно-правовая организация управления экономикой, социально-культурной и административно-политической сферами ; *Бахрах Д. Н.* Административное право. М., 1993 ; *Манохин В. М.* Советская государственная служба. М., 1966 ; *Петров Г. И.* Советские административно-правовые отношения. Л., 1972.

<sup>5</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации... С. 7.

<sup>6</sup> См.: Там же. С. 9.

рованные в трудах видных ученых А. П. Алехина, Ю. М. Козлова<sup>7</sup>, А. А. Кармолицкого, Б. М. Лазарева<sup>8</sup>; В. М. Манохина<sup>9</sup>, отражающие неоднозначность позиции в отношении понимания государственной службы и стремление адаптировать накопленный научный опыт государственного управления к современным условиям 1990-х гг.

Анализируя научную дискуссию, Ю. Н. Старилов приходит к ряду важных выводов, имеющих принципиальное значение в теории административного права.

Во-первых, вывод о возможности отнесения процесса осуществления функций управления муниципальными служащими к пониманию государственной службы в узком смысле. По мнению Ю. Н. Старилова, указанный вывод позволит, «не начиная дискуссии по этому вопросу, уже в настоящее время объединить под термином «публичная служба» как государственную, так и муниципальную службу»<sup>10</sup>.

Во-вторых, вывод о недопустимости смешения таких понятий, как государственная служба и институт государственной службы.

В-третьих, были сформулированы авторские определения государственной службы, как «одного из основных видов деятельности государства по формированию кадрового потенциала управления государственного аппарата и правовому регулированию всех аспектов работы государственных служащих, занимающих конкретные государственные должности в этом аппарате и реализующие функции государственных органов в целях обеспечения эффективности государственной деятельности»<sup>11</sup>. «В практически-функциональном смысле государственная служба представляет собой основанную на законе деятельность персонала государственных органов представительной, исполнительной и судебной власти, состоящую в реализации государственной власти в различных сферах общественной жизни в целях выполнения задач и функций государства»<sup>12</sup>.

Отдельные главы рассматриваемой монографии Ю. Н. Старилова посвящены принципам, конституционным основам, институту государственной службы. Особое внимание привлекает глава «Реформа государственной службы». Как истинный ученый он максимально всесторонне анализирует состояние и возможные пути модернизации государственной службы в Российской Федерации. Исследуя состояние государственной службы в советский период, Ю. Н. Старилов четко выделяет ее недостатки: неэффективность ее государственного руководства и управления; недостаточный профессионализм и некомпетентность значительной части служащих государственного аппарата; приоритет политических лозунгов при решении важнейших государственных задач; отсутствие демократической кадровой политики; отсутствие установленных правовым путем принципов государственной службы; отсутствие системы государственных органов,

<sup>7</sup> См.: Алехин А. П., Козлов Ю. М., Кармолицкий А. А. Указ. соч. Ч. 1.

<sup>8</sup> См.: Лазарев Б. М. Государственная служба. М., 1993.

<sup>9</sup> См.: Манохин В. М. Советская государственная служба.

<sup>10</sup> Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации... С. 10.

<sup>11</sup> Там же. С. 11.

<sup>12</sup> Там же. С. 16.

предназначенных для руководства процессом совершенствования государственной службы, законотворческой деятельности, осуществления подготовки и переподготовки служащих и др.

Наличие выявленных недостатков послужило основой для критического анализа начавшейся в 90-е гг. прошлого столетия реформы государственной службы в Российской Федерации, проводимой на основе концепции реформирования государственной службы, подготовленной Роскадрами. При этом следует отметить, что иллюстрацией основательного научного подхода проведенного анализа явилось рассмотрение критических замечаний по поводу начавшейся административной реформы, опубликованных известными учеными<sup>13</sup>. Кроме того, Ю. Н. Стариловым в порядке сравнительного правоведения был рассмотрен целый ряд публикаций на немецком языке, что позволило сделать следующий вывод: «Учитывая исторические корни русской государственной службы, а также традиционную историческую близость правовых систем России, Германии, Франции и некоторых других европейских государств, целесообразно использовать лучшее из того, что устанавливает чиновное право европейских государств»<sup>14</sup>.

Основываясь на глубоком анализе обширных теоретических, нормативных, эмпирических источников, Ю. Н. Старилов выдвинул целый ряд во многом революционных идей, направленных на реформирование государственной службы в России. Так, автор совершенно справедливо указывал на отсутствие в Конституции РФ «положений, определяющих модель развития государственной службы»; правовых гарантий создания того или иного института государственной службы; отсутствие в тексте самого термина «государственные служащие».

Следующая идея была выдвинута в отношении классификации государственных служащих, исходя из принципа «двойственности профессиональных типов государственных служащих и других публичных служащих». При таком подходе возможно деление служащих на две группы: особые категории служащих (чиновники) и другие публичные служащие (не-чиновники). В связи с этим предлагалось дополнить нормы Конституции РФ применительно к регулированию государственно-служебных отношений государственных служащих.

Следует подчеркнуть, что идеи о разделении служащих на профессиональных чиновников, реализующих государственные функции, и публичных служащих была сформулирована Ю. Н. Стариловым еще за несколько лет до принятия федеральных законов «О системе государственной службы» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Автор отмечал: «Вместе с тем государственные служащие как на уровне Российской Федерации, так и в ее субъектах

<sup>13</sup> См.: *Атаманчук Г. В.* Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации // Вестник гос. службы. М., 1992 ; *Манохин В. М.* Концепция закона о государственной службе // Советское государство и право. 1991. № 12 ; *Розенбаум Ю. А.* Система работы с кадрами в условиях перестройки : социально-правовой аспект // Советское государство и право. 1986. № 12 ; *Бельский К. С.* О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994. № 4.

<sup>14</sup> *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации... С. 228.

должны обладать особыми правами, установленными не только в Конституции, но и в других законодательных актах, определяющих статус чиновников»<sup>15</sup>. Как известно, Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы» были определены виды государственной службы, а также закреплено, что отдельные виды федеральной государственной службы, устанавливаются федеральными законами. В настоящее время федеральными законами регулируются, например, государственная гражданская служба, военная служба, служба в органах внутренних дел, служба в таможенных органах. Таким образом, законодательство о государственной службе развивается в направлении детализации и укрепления правового статуса государственных служащих на основе видового признака соответствующей государственной службы. Этот факт свидетельствует о глубоком знании Ю. Н. Стариловым истории российской государственности, доктринальных концепций государственного управления иностранных государств, обладании навыком юридического прогноза, высоком профессионализме.

Являясь профессионалом высокого уровня, Ю. Н. Старилов активно и обоснованно актуализирует проблему формирования в Российской Федерации корпуса профессиональных чиновников, он указывает: «Профессиональная государственная служба — это кадровая основа исполнительной власти, т. е. принципиально важный базис того, что обычно в современном правовом государстве называется “управлением”»<sup>16</sup>. При этом обеспечительной мерой должно стать освобождение профессиональной деятельности государственных служащих от партийно-политических влияний и иных воздействий политических партий.

Ученого Ю. Н. Старилова характеризует весьма важная особенность, относящаяся к его научной деятельности, — это не только доскональные и разносторонние знания административной науки, но и постоянная нацеленность на исследование наиболее злободневных, актуальных проблем государственного управления. Так, рассматривая вопросы правового регулирования служебной деятельности государственных служащих, Ю. Н. Старилов затрагивает проблемы соотношения служебного права и трудового права. Он отмечает: «Можно сказать, что государственная служба (служебное право) и публичное трудовое право воздействуют друг на друга и сходны по содержанию; служебное право будет формироваться путем адаптации к публично-правовым отношениям масштаба тарифного регулирования о рабочем времени и заработной плате; трудовое право будет развиваться и учитывать устанавливаемые в публичном служебном праве специальные отношения, служебно-правовые обязанности и социальные гарантии государственных служащих»<sup>17</sup>.

Активная научная дискуссия о состоянии и перспективах правового регулирования государственной службы развернулась в нашей стране во второй половине 90-х гг. прошлого столетия после принятия Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Фе-

<sup>15</sup> Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации... С. 238–239.

<sup>16</sup> Там же. С. 238.

<sup>17</sup> Там же. С. 237.

дерации»<sup>18</sup> и в последующие годы. Поводом для дискуссий послужила, в частности, норма, изложенная в ст. 4 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», закреплявшая, что на государственных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными федеральным законом. Указанная норма давала основание ряду исследователей утверждать, что законотворческая практика последних лет свидетельствовала о тенденции межотраслевого влияния норм трудового законодательства на формирование института государственной службы. В связи с этим среди ученых – представителей административной науки и науки трудового права дискутировался вопрос об определении отраслевой приоритетности в процессе регулирования государственной службы. Например, в ходе обсуждения проекта закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в котором участвовали такие известные ученые, как С. А. Иванов, Т. В. Иванкина, А. М. Куренной, С. П. Маврин, Е. Б. Хохлов, был сделан вывод о двойном статусе государственных служащих, и в связи с этим «статус государственного служащего как работника определяется нормами трудового права, а его статус как агента публичной власти обуславливается государственным и административным правом»<sup>19</sup>. Вместе с тем, отмечая недостатки рассматриваемого законопроекта, авторы сделали вывод: «...вопреки основному замыслу создателей законопроекта он оказался более чем на половину своего содержания прямой компиляцией текста ТК РФ с очень незначительными изменениями оригинала, касающимися в основном терминов»<sup>20</sup>.

Амбивалентность применительно к государственной службе объясняется двойственным характером труда государственных служащих. С одной стороны, государственная служба – это один из многочисленных видов целенаправленного профессионального труда, с другой – это абсолютно уникальная в своем роде публичная деятельность, посредством которой осуществляется государственная функция управления. Таким образом, именно задачи и цели государственной службы оправдывают закрепление в законодательстве особенностей ее правового регулирования, а также особенностей правового статуса государственных служащих.

Участвуя в дискуссии, посвященной проблемам правового регулирования государственной службы в условиях проведения административной реформы, Ю. Н. Стариков отмечает: «...на сегодняшний день едва ли можно признать продуктивной попытку создать единое служебное право на основе действующего правового регулирования»<sup>21</sup>. В качестве аргумента указывается, что трудовое право как регулятор трудовых отношений в сфере государственной службы в Советском Союзе не оправдало себя. В связи с этим необходимо создавать новую публичную службу на основе публичного права.

<sup>18</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990.

<sup>19</sup> Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы. URL: <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=32>

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации... С. 235.



Знаковым событием в начале 1990-х гг. стало принятие указов Президента России от 3 июня 1993 г. № 848 «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации»<sup>22</sup> и от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»<sup>23</sup>, которые положили начало созданию правовой основы нового законодательства о государственной службе. В 1993 г. в свет вышли научные труды, авторитетнейших ученых-административистов Г. В. Атаманчука, Д. Н. Бахраха, Б. М. Лазарева, посвященные государственной и муниципальной службе<sup>24</sup>.

Ю. Н. Старилов является одним из главных основателей служебного права в Российской Федерации. Вот как пишет в своих воспоминаниях известнейший ученый-административист Б. В. Россинский: «В начале 1997 г. купил только что вышедший в свет учебник молодого доктора юридических наук Ю. Н. Старилова “Служебное право”. Во введении отмечалось, что со временем должна в целом измениться структура административного права как учебного курса, наряду с другими в нем найдут свое место и вопросы служебного права»<sup>25</sup>.

В 1996 г., верный своей традиции – исследовать наиболее востребованные обществом и государством правовые проблемы, Ю. Н. Старилов издал учебник «Служебное право»<sup>26</sup>. Этот учебник вышел в тот период (середина 1990-х гг.), когда сам термин «служебное право» являлся абсолютной новацией в отечественной юридической науке, а проблематика правового регулирования государственной службы вызывала острые дискуссии в среде ученых – представителей административного и трудового права.

В учебнике рассматривались вопросы, относящиеся к теории служебного права (служебное право как наука, место служебного права в системе российского права, предмет и метод служебного права, служебное право как учебная дисциплина и система учебного курса); государственной должности; государственной и муниципальной службе; реформированию государственной службы. Таким образом, учебник представлял собой первое в российской юридической науке комплексное исследование, посвященное парадигме государственной службы.

Ю. Н. Старилов убедительно и логично доказывает, что служебное право является особой частью административного права, аккумулирующей большинство административно-правовых институтов. По его мнению, характер общественных отношений, составляющий предмет правового регулирования служебного права, дает основание полагать, что рассматриваемый массив норм может быть признан самостоятельной отраслью права в системе административно-правового

<sup>22</sup> См.: Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 23. Ст. 2108.

<sup>23</sup> См.: Там же. № 52. Ст. 5073.

<sup>24</sup> См.: *Атаманчук Г. В.* Государственная служба в Российской Федерации : концепция, опыт, проблемы. М., 1993 ; *Бахрах Д. Н.* Государственная и муниципальная служба. М., 1993 ; *Лазарев Б. М.* Государственная служба. М., 1993.

<sup>25</sup> *Россинский Б. В.* Нас сдружило время. О творчестве Юрия Николаевича Старилова // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 14.

<sup>26</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право : учебник. М., 1996. 698 с.

регулирования. На основании такого утверждения была предложена дефиниция служебного права: «это система правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере внутренней организации государственной службы, установления правового статуса государственных служащих, практического функционирования государственной службы с целью обеспечения деятельности как самих государственных служащих, выполняющих задачи и функции публичной власти, так и всей государственной администрации»<sup>27</sup>.

Рассматривая служебное право как часть публичного права, автор оперирует такими правовыми категориями, как «публичное служебное право», «частное служебное право», «государственно-служебное правоотношение». С точки зрения Ю. Н. Старилова, публичное служебное право как совокупность правовых норм имеет своим назначением регулировать правоотношения (государственно-правовые и частноправовые) с участием лиц, проходящих государственную службу. Частное служебное право представляет собой систему правовых норм, регулирующих трудовые отношения лиц, принятых для работы в органах управления частных коммерческих структур, предприятий, объединений. Эти отношения регулируются исключительно нормами трудового права.

Публичное и частное служебное право неразрывным образом взаимосвязаны с таким понятием, как «государственно-служебное правоотношение»<sup>28</sup>. В связи с этим Ю. Н. Старилов на страницах учебника «Служебное право» рассматривает понятие государственно-служебного правоотношения, его правовую природу, характерные черты. Как полагает автор, государственно-служебное правоотношение – это «государственно-правовое отношение службы и верности государственного (муниципального) служащего, поступающего на службу»<sup>29</sup>. Обращает на себя внимание тот факт, что характеризуя основные черты государственно-служебного правоотношения, Ю. Н. Старилов называет его «отношением доверия, службы и верности государственного (муниципального) служащего»<sup>30</sup>. Однако такая, на первый взгляд несколько возвышенная, характеристика отношений служащего и государства в действительности соответствует международным стандартам организации государственной службы во многих странах мира и, к сожалению, отсутствовала в советский период в нашей стране.

Характеризуя состояние правового регулирования государственной службы в 1990-х гг., виднейший специалист административного права В. М. Манохин отмечал: «Законодательство о службе в Российской Федерации еще только зарождается, в лучшем случае можно говорить о начальном этапе его развития»<sup>31</sup>. В связи с этим учебник Ю. Н. Старилова «Служебное право» стал его весомым вкладом не

<sup>27</sup> Старилов Ю. Н. Служебное право : учебник. С. 21.

<sup>28</sup> Там же. С. 21–22.

<sup>29</sup> Там же. С. 22–25.

<sup>30</sup> Там же. С. 24.

<sup>31</sup> Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование. М., 1997. С. 77.

только в теорию административного права, но и в правотворческий процесс, поскольку автором был сформулирован целый ряд предложений, направленных на совершенствование законодательства о государственной службе.

Как известно, научная дискуссия предполагает противоположность мнений и научных взглядов, состязательность аргументации и конкуренцию профессионализма. Например, А. С. Пушкин образно представил научную дискуссию так:

*Движенья нет, сказал мудрец брадатый.  
Другой смолчал и стал пред ним ходить.  
Сильнее бы не мог он возразить;  
Хвалили все ответ замысловатый.  
Но, господа, забавный случай сей  
Другой пример на память мне приводит:  
Ведь каждый день пред нами солнце ходит,  
Однако ж прав упрямый Галилей<sup>32</sup>.*

Если говорить серьезно, то учебник Ю. Н. Старилова «Служебное право», содержащий много оригинальных научно-практических идей, естественно стал предметом обсуждения со стороны известных ученых-административистов. Так, Л. В. Акопов, говоря о рассматриваемом учебнике, отмечал: «Как видно, Ю. Н. Старилов уже тогда “столбил” очень большой участок для обзора и анализа проблем служебных правоотношений публичного характера, еще и еще раз утверждая, что “государственная служба может претендовать на место в системе российского права в качестве самостоятельной отрасли либо подотрасли права”»<sup>33</sup>.

Активно участвуя в полемике, посвященной вопросам становления служебного права в России, профессор А. А. Гришковец оценил роль Ю. Н. Старилова в этом процессе следующим образом: «...справедливости ради надо сказать, что именно с его именем обычно ассоциируется служебное право. Думается, в середине 90-х годов XX в., когда в России еще только начинало формироваться полноценное законодательство о государственной службе, идея служебного права, почерпнутая Ю. Н. Стариловым из опыта Германии, выглядела свежей, интересной и весьма привлекательной как в научном, так и в практическом отношении»<sup>34</sup>.

Одним из сторонников развития служебного права в России и активным участником научного обоснования этой идеи является профессор С. Е. Чаннов. В своих работах автор поднимает научно-теоретические и практические вопросы правового регулирования государственной службы. В частности, он рассматривает актуальные проблемы, связанные с определением предмета правового регу-

<sup>32</sup> Пушкин А. С. Избр. соч. / вступ. ст. и прим. Г. Макогоненко ; прим. Д. Благого. М., 1980. Т. 1. С. 273.

<sup>33</sup> Акопов Л. В. Проблемы становления российского служебного права (по поводу статьи А. А. Гришкова) // Наука и образование : хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42). С. 78.

<sup>34</sup> Гришковец А. А. К вопросу о служебном праве // Государство и право. 2013. № 4. С. 7.

лирования служебного права; предлагает идею кодификации служебного права; осмысливает соотношение служебного и административного права<sup>35</sup>. Оценивая заслуги Ю. Н. Старилова в области служебного права, С. Е. Чаннов отмечает: «Впервые мысль о необходимости разработки для служащих особого чиновного (служебного) права была высказана Ю. Н. Стариловым. Подробную разработку эта идея автора получила в его докторской диссертации и в учебнике “Служебное право”»<sup>36</sup>.

В 2013 г., подводя очередные итоги продолжающейся научной дискуссии вокруг служебного права, Ю. Н. Старилов вновь обращается к вопросам, которые возникли в теории административного права в момент начала дискуссии в 1990-е гг. Обозначенные автором вопросы касались факта самого существования в России служебного права; его места в системе российского права, отраслевой принадлежности; возможности (или невозможности) считать служебное право комплексным правовым образованием, включающим в себя нормы конституционного, административного, трудового, уголовного права<sup>37</sup>. На поставленные вопросы Ю. Н. Старилов дает четкие, аргументированные ответы с учетом изменившихся условий государственного строительства в стране, реалий проведения административной реформы и накопленного научного потенциала административной теории за прошедшие годы.

Так, отвечая на первый вопрос, он справедливо отмечает, что в настоящее время правомерно «говорить о российском служебном праве как о факте правовой системы страны», что подтверждается «высоким уровнем, ясными юридическими границами, крупным масштабом сформированности законодательства о государственной службе»<sup>38</sup>.

Ю. Н. Старилов констатирует, что служебное право соответствует «общетеоретическим стандартам правовых конструкций, устанавливающих главные факторы относимости соответствующего массива законодательного материала к той или иной подотрасли права»; административно-правовое регулирование служебных отношений в системе публичной службы носит преимущественный характер (наряду с иными сферами правового регулирования отношений в системе государственной службы); существует высокий уровень взаимосвязи норм служебного права со многими административно-правовыми институтами; наблюдается очевидное обособление и ясная систематизация административно-правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения; признаваемая

<sup>35</sup> См.: Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений : теория и практика. Саратов, 2008 ; Чаннов С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации : понятие и основные черты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010 ; *Его же*. Служебное право как формирующаяся отрасль российского права // *Власть*. 2011. № 1 ; *Его же*. Вновь к вопросу о служебном праве // *Государство и право*. 2015. № 3.

<sup>36</sup> Чаннов С. Е. Вновь к вопросу о служебном праве. С. 5.

<sup>37</sup> См.: Старилов Ю. Н. Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? // *Правовая наука и реформа юридического образования*. 2013. № 3 (26). С. 99.

<sup>38</sup> Там же. С. 113.

и очевидная логика механизма административно-правового регулирования служебных отношений в сфере публичной службы; государственная служба является объектом постоянного внимания политиков и законодателей с целью разработки государственных концепций и программ, направленных на совершенствование законодательства о государственной службе и мониторинг его применения. На основании этого ученый делает вывод о невозможности «расставаться с мнением о том, что современное служебное право представляет собой в настоящее время как минимум подотрасль административного права»<sup>39</sup>.

Комплексный характер служебного права не вызывает у Ю. Н. Старилова сомнения, и этот тезис он аргументирует, в частности, сложной структурой и комплексным содержанием служебного правоотношения, в котором состоит государственной служащий. При этом ученый отмечает особый вклад в науку служебного права С. Е. Чаннова, разработавшего административно-правовую модель регулирования служебных отношений<sup>40</sup> и обосновавшего невозможность разделения единого служебного правоотношения на «государственно-служебное» и «служебно-трудовое». Продолжая обосновывать комплексный характер служебного права, Ю. Н. Старилов пишет: «...даже в странах с более развитыми правовыми системами регламентации отношений по функционированию профессионального чиновничества специалистами признается сложность в разграничении публично-правовых и частноправовых начал в организации и деятельности публичных служащих»<sup>41</sup>.

Как уже отмечалось выше, Ю. Н. Старилов активно использует в научной деятельности иностранную литературу, что позволяет изучить и обобщить позитивный опыт государственного управления в зарубежных странах и оценить возможность его практического использования в России. Рассматривая вопрос о комплексном характере служебного права, он замечает: «...комплексный характер служебного права традиционно подчеркивается зарубежными авторами; в некоторых странах нужно точнее обозначать эту сферу правового регулирования и называть данную часть публичной службы чиновным правом»<sup>42</sup>.

В ноябре 1996 г. в предисловии подготовленного им учебника «Служебное право» Юрий Николаевич Старилов отмечал, что будет признателен всем читателям за высказанные рекомендации и предложения, которые будут способствовать развитию научной дискуссии по проблемам государственной и муниципальной службы в Российской Федерации, что будет способствовать ее реформированию. Последующие годы показали высокий интерес ученых, юристов-практиков к проблемам реформирования государственной службы, в том числе к служебному праву. Начавшаяся в 1990-х гг. научная дискуссия, посвященная состоянию и перспективам модернизации государственной службы, в которой приняли участие

<sup>39</sup> Старилов Ю. Н. Служебное право России... С. 104.

<sup>40</sup> См.: Чаннов С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010.

<sup>41</sup> Старилов Ю. Н. Служебное право России... С. 102.

<sup>42</sup> Там же.

известные юристы-административисты Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, А. А. Гришковец, А. А. Демин, Н. М. Конин, Ю. Н. Стариков, С. Е. Чаннов, Т. В. Щукина, продемонстрировала единство и различие взглядов ученых (что вполне естественно) относительно рассматриваемых проблем, требующих осмысления с позиции общей теории права, административной науки, а также правоприменения.

В последние годы, несмотря на то что замедлилась законодательная деятельность государства в области правового регулирования отдельных видов государственной службы, в науке административного права не спадает интерес к служебному праву. Так, С. Е. Чаннов отмечает следующую тенденцию: «...служебное право Российской Федерации имеет несомненные перспективы развития как вглубь (с точки зрения введения все новых правовых механизмов, отличных от используемых в трудовом праве), так и вширь (с точки зрения охвата в регулировании новых сфер общественных отношений)»<sup>43</sup>.

Правовую природу и сущность служебного права рассматривает С. А. Баранова, сделавшая вывод, что служебное право правомерно считать одной из подотраслей административного права<sup>44</sup>. Автор допускает также возможность формирования служебного права в будущем и в заключении статьи, посвященной этому вопросу, отмечает: «...служебное право как новая отрасль российского права – это миф, но существуют предпосылки, чтобы это в перспективе стало реальностью»<sup>45</sup>.

Отдавая дань научной позиции С. А. Барановой в отношении служебного права, хотелось бы отметить свое несогласие с тем, что служебное право как новая отрасль российского права – это миф. Как известно, в научной дискуссии проявляется коллективный способ исследовательской познавательной деятельности, дискуссия является эффективным средством продуктивного обмена мнениями членов научного сообщества. В результате научной деятельности и дискуссий появляется многообразие креативных гипотез и теорий. Вывод Ю. Н. Старикова о наличии в структуре административного права подотрасли служебного права – это реальность, признаваемая целым рядом известных ученых-административистов, подтверждаемая фактом ведения соответствующих курсов в учебных заведениях. Идея же о выделении служебного права как самостоятельной отрасли правовой системы России сформирована на глубоком анализе доктринальных положений административной науки, законодательства, международного опыта организации и правового регулирования государственной службы и, следовательно, не может именоваться «мифологической».

Неослабевающее внимание к проблематике служебного права демонстрирует статья профессора В. Н. Казакова «Научные основы служебного права». На основе проведенного теоретико-правового анализа концепций служебного права, имевших место в российской науке, автор пришел к обоснованному выводу о

<sup>43</sup> Чаннов С. Е. Вновь к вопросу о служебном праве. С. 9.

<sup>44</sup> См.: Баранова С. А. Служебное право как новая отрасль российского права : проблемы становления и развития // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8, № 3А. С. 68.

<sup>45</sup> Там же. С. 68.

перспективах правового регулирования служебных отношений: «...в настоящее время видится актуальной задача доктринального построения целостной административно-правовой модели регулирования служебных отношений в Российской Федерации. Данная модель должна не просто демонстрировать особый, административно-правовой характер отношений, возникающих на государственной и муниципальной службе, но и обеспечивать большую эффективность реализации этих видов публичной службы, чем это было бы возможно, например, в рамках трудового законодательства»<sup>46</sup>.

В настоящее время процесс реформирования системы государственной службы в Российской Федерации, обладая признаком перманентности, продолжается. Этот процесс направлен на создание высокоэффективной, профессиональной государственной службы, соответствующей требованиям как государства, так и общества. Однако реформа государственной службы, проводимая в Российской Федерации, на данном этапе не способствовала в полной мере достижению поставленных задач. Это, к сожалению, подтверждается данными социологических опросов населения, свидетельствующих о негативном отношении части населения к государственным и муниципальным служащим. Поэтому реформы государственной службы будут продолжаться, и это в свою очередь непременно будет сопровождаться совершенствованием законодательства о государственной службе, что послужит нормативной основой для дальнейшего развития служебного законодательства и соответственно служебного права.

Говоря о перспективах дальнейшего развития служебного права, Ю. Н. Стариков отмечает: «...именно сложившееся служебное право, «пробивая» своими нормами «дорогу» к реальному (конечно, насколько это возможно в современных административных системах) демократизму в государственно-служебных отношениях, и сможет изменить практику публичного администрирования»<sup>47</sup>.

Авторы настоящей статьи полностью разделяют мнение Ю. Н. Старикова по поводу того, что в законодательстве о государственной службе, характеризующемся высоким уровнем, ясными юридическими границами, к настоящему времени сложилось российское служебное право, представляющее собой важнейшую часть административного права, и что служебное право займет достойное место в структуре российского законодательства.

Быть юристом – это высокая честь и большая ответственность, своим трудом юристы вносят весомый вклад в развитие современного правового общества. Юрий Николаевич Стариков в полной мере соответствует этим утверждениям. Это человек, для которого наука не только вид деятельности и не только любимая работа, которая успешно выполняется, наука для него – значительная и весьма значимая часть жизни: «...настоящая научная работа (диссертация, любой серьезный проект) – это шаг, который просто так, без усилий и соответствующе-

<sup>46</sup> Казаков В. Н. Научные основы служебного права // Военное право. 2019. № 4 (56). С. 78.

<sup>47</sup> Стариков Ю. Н. Служебное право России... С. 105.

го напряжения не делается»<sup>48</sup>. В дополнение хотелось бы добавить, что научная работа ученого-профессора – это еще и большая ответственность за результаты труда аспирантов, соискателей, которых у Юрия Николаевича великое множество, искренне благодарных за мудрое руководство, полученные от него знания и успешные защиты диссертаций.

Юрий Николаевич Стариков является автором 380 научных трудов, которые выдержали проверку временем, всегда актуальны, вызывают живой интерес ученых-исследователей и переиздавались не только в России, но и за границей. Неутомимая преподавательская и исследовательская деятельность, доброжелательность и человечность вызывают чувства глубокого уважения коллег, благодарных учеников и студентов.

Желаем Юрию Николаевичу неиссякаемой работоспособности, оптимизма, жизненной энергии, чтобы удача, успех и вдохновение были верными спутниками в профессиональной деятельности, а здоровье и благочиние – надежным фундаментом!

**Для цитирования:** *Матвеев С. П., Матвеева Т. А.* «Ученикам, чтобы преуспеть, надо догонять тех, кто впереди» (Аристотель). Юрий Николаевич Стариков всегда впереди! // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старикова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 315–329. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-315-329>

**Recommended citation:** *Matveev S. P., Matveeva T. A.* «Students, in order to succeed, need to catch up with those who are ahead» (Aristotle). Yuri Nikolaevich Starilov is always ahead! // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 315–329. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-315-329>

*Воронежский государственный университет*

**Матвеев С. П.**, доктор юридических наук, доцент

E-mail: [ser35031333@yandex.ru](mailto:ser35031333@yandex.ru)

**Матвеева Т. А.**, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: [tamara.alexeevna1954yandex.ru](mailto:tamara.alexeevna1954yandex.ru)

*Voronezh State University*

**Matveev S. P.**, Doctor of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: [ser35031333@yandex.ru](mailto:ser35031333@yandex.ru)

**Matveeva T. A.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: [tamara.alexeevna1954yandex.ru](mailto:tamara.alexeevna1954yandex.ru)

<sup>48</sup> Из интервью Ю. Н. Старикова // Стариков Ю. Н. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 628.



## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ФОРМИРОВАНИИ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**С. В. Сабаяева**

*Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**Аннотация:** рассмотрена необходимость повышения правовой культуры населения и управленческой культуры представителей публичной власти в условиях цифровизации государственного управления путем создания государственной поисково-информационной системы правового информирования и цифрового взаимодействия с гражданским обществом. Для реализации данного предложения выделены такие направления развития науки административного права и процесса, как содержание административно-правового статуса личности, совершенствование законодательства об административных процедурах. Правовое обеспечение создания и эксплуатации данной информационной системы предполагает разработку и принятие регламента цифрового взаимодействия органов публичной власти с целью правового информирования граждан в Российской Федерации, а также внесения изменений в федеральное законодательство.

**Ключевые слова:** правовое информирование, цифровые технологии, государственные информационные системы, административно-правовой статус личности, административные процедуры, административные акты, электронные обращения.

## USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE FORMATION OF A LEGAL CULTURE OF CIVIL SOCIETY IN THE RUSSIAN FEDERATION

**S. V. Sabaeva**

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSAL)*

**Abstract:** the article considers the need to improve the legal culture of the population and the managerial culture of representatives of public authorities in conditions of digitalization of public administration – by creating a state search and information system of legal information and digital interaction with civil society. To implement this proposal are highlighted such areas of development of the science of administrative law and process, as the content of the administrative and legal status of an individual, improvement of legislation on administrative procedures. Legal support for the creation and operation of this information system involves the development and adoption of the rules of digital interaction of public authorities in order to legally inform citizens in the Russian Federation, as well as amendments to federal legislation.

**Key words:** legal information, digital technologies, state information systems, administrative and legal status of the individual, administrative procedures, administrative acts, electronic appeals.

---

© Сабаяева С. В., 2023

Для уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и субъектах РФ правовое просвещение по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты традиционно является одним из приоритетных направлений деятельности. В докладе за 2021 г. отмечается<sup>1</sup>, например, что в условиях непрерывного развития цифровых и коммуникационных технологий правовое просвещение и информирование граждан требует переформатирования инструментария, поиска передовых методов доведения правовой информации до населения.

Действительно, существующие в настоящее время в России порталы правовой информации (например, Право.ru и др.) не приспособлены для использования гражданами<sup>2</sup>. Информация органов публичной власти является разрозненной и неудобной в использовании, поскольку официальные страницы государственных органов предоставления государственных и муниципальных услуг структурированы по различным принципам, но не в соответствии с правами и обязанностями человека<sup>3</sup>. Уполномоченные по правам человека на федеральном и региональном уровнях обобщают полученные обращения в своих ежегодных и специальных докладах в соответствии с различными классификациями прав человека<sup>4</sup>. В результате большинство граждан не ищут ответы на проблемные ситуации в огромном количестве нормативных правовых актов, написанных сложным юридическим языком, и обращаются к поисковым системам Google, Bing, Yahoo, Baidu, Яндекс, Mail, Рамблер и др., которые имеют всего одно поле для

<sup>1</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2021 год. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Они не обладают необходимыми для поиска ответов на беспокоящие их вопросы цифровыми инструментами (например, инструментами для формирования четких запросов в зависимости от юридической ситуации и т. д.), способствующими разъяснению прав, закрепленных в федеральном законодательстве, и возможностей их пошаговой защиты, выполнения предусмотренных законом обязанностей, а также пределов юридической ответственности.

<sup>3</sup> Мониторинг и анализ жалоб и иных обращений граждан, поданных на основании Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» на основе типового классификатора обращений, – по сферам общественной жизни, а не принадлежащим гражданам правам и свободам.

<sup>4</sup> Правовому просвещению и правовому информированию в определенной степени служит реализация информационно-просветительского проекта «Правозащитная карта России», которая объединяет большой массив информации. Однако предметом данной информационной системы является информация о деятельности самих уполномоченных по правам человека, выявление проблем правового регулирования, но не информирование граждан о принадлежащих им правах, обязанностях и пределах правомерного поведения. В каждом субъекте РФ принято законодательство, устанавливающее социальные, экономические, политические, культурные и иные права, которые дифференцируются по различным принципам, поэтому не всегда ясно: какие права существуют на федеральном уровне, а какие – на уровне субъекта РФ, какие нормы закреплены федеральным законом, а какие – подзаконными нормативными правовыми актами; каким образом, в каком органе (учреждении), обратившись к какому должностному лицу, в какой период можно реализовать или защитить свое право.

заполнения, но требуют определенных знаний для правильного формулирования запроса и перепроверки их достоверности<sup>5</sup>. Справочные правовые системы КонсультантПлюс, Гарант, Кодекс и др. содержат актуальную правовую информацию, однако рассчитаны на профессиональную аудиторию и не адаптируют нормативные правовые акты для нужд (запросов) граждан, поскольку для поиска ответа на вопрос о принадлежности или отсутствии права требуется изучение всего нормативного правового акта. Значительный объем правовой информации содержится в версиях таких справочных правовых систем, доступ к которым предоставляется только государственным институтам или на платной основе, что делает их недоступными для подавляющего большинства граждан. Региональное законодательство предоставляется на отдельных условиях, даже для органов публичной власти.

Любопытно отметить, что еще в Указе Президента РФ от 28 июня 1993 г. № 966 «О Концепции правовой информатизации России» справедливо отмечалось о необходимости формирования в России единого информационно-правового пространства, обеспечивающего правовую информированность всех структур общества и каждого гражданина в отдельности<sup>6</sup>. Названные положения

<sup>5</sup> Алгоритмы поискового сервера нацелены на морфологический анализ, и для получения необходимой информации требуется системное изучение страниц, на которые выдают поисковые результаты. При этом результаты поиска не гарантируют достоверность полученной информации, поскольку, как правило, это страницы организаций, которые не всегда осуществляют контроль за своевременным обновлением законодательства, и их информация не является официальной.

<sup>6</sup> «Стремительное качественное обновление общества, становление рыночной экономики, построение демократического правового государства – эти и многие другие проблемы выдвигают на первый план решение глобальной задачи – формирования в России единого информационно-правового пространства, обеспечивающего правовую информированность всех структур общества и каждого гражданина в отдельности, ибо правовая образованность необходима, чтобы расти в условиях демократии. Удобное распределение и использование информации для удовлетворения социальных потребностей является едва ли не главным достоинством в окружающем нас мире, и, как следствие, в результате совершенствования информационных коммуникаций внутри и между различными социальными группами общество может развиваться более динамично. Поступательное развитие демократии возможно лишь тогда, когда между гражданами существует более или менее прочное согласие, когда их сближают общие взгляды, установки, информация. Современная информационная система должна давать гражданам уверенность в качестве своих знаний, в реальной способности влиять на общественные процессы. Решения, оказавшиеся неверными, чаще всего бывают следствием недостатка объективной информации, а не отсутствия компетентности или неэффективного использования той имеющейся информации, которая попала в официальные информационные каналы. Между тем на сегодняшний день крайне остро ощущается дефицит даже элементарных информационно-юридических услуг, который наряду с другими факторами оказывает весьма серьезное негативное влияние на общественное правосознание и правопорядок в России. Отсутствие развитой информационной системы в правовой сфере лишает граждан возможности эффективно участвовать через демократические институты в принятии решений из-за недоступности релевантной информации» (Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 27. Ст. 2521).

не утратили своей актуальности и в 2022 г.: на протяжении более 30 лет единое информационно-правовое пространство, обеспечивающее правовую информированность граждан и органов публичной власти, не сформировано. Одной из причин является то, что в России на федеральном уровне отсутствует государственная программа, направленная на развитие правового информирования. Отдельные вопросы развития правового просвещения затронуты в Основах государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденных Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168<sup>7</sup>. Однако названный документ, хотя и был подписан Президентом РФ, не обрел при этом четкую форму президентского указа или распоряжения, что не позволяет ссылаться на него как на официальный акт программного характера, имеющий общеобязательный характер.

Конституционное право на информацию, принадлежащее гражданам Российской Федерации, обеспечивается соответствующей обязанностью органов публичной власти предоставлять гражданам определенные сведения, если они не являются государственной или иной охраняемой законом тайной. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>8</sup> в ст. 8 закрепляет, что гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от органов публичной власти, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы. Особой формой реализации права на информацию выступает право на информацию в сети «Интернет», на открытость и доступность официальных информационных ресурсов, способных предоставить необходимую правовую информацию по запросам граждан. Согласно Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.<sup>9</sup>, среди основных принципов выделен принцип обеспечения прав граждан на доступ к информации, а одной из целей является создание условий для формирования в Российской Федерации общества знаний, в том числе путем реализации приоритета формирования информационного пространства с учетом потребностей граждан и общества в получении качественных и достоверных сведений.

Однако в отсутствие единого нормативного акта, который регулировал бы системные вопросы, органами публичной власти решаются лишь фрагментарные задачи. Так, на совещании Президента РФ с членами Правительства РФ 13 мая 2021 г. говорилось об актуальности создания информационной системы «Право-

<sup>7</sup> См.: Рос. газета. 2011. № 151.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

<sup>9</sup> См.: О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20. Ст. 2901.

вая помощь»<sup>10</sup>. При этом планируется ее нацеленность только на институт бесплатной юридической помощи, где не будут затрагиваться особенности реализации политических, экономических прав, а также их защиты, способствующие выстраиванию общественных и политических коммуникаций.

За последнее десятилетие в мире появилось множество цифровых платформ, которые выступают в качестве механизмов, позволяющих различным сторонам взаимодействовать в режиме онлайн. В Российской Федерации можно также выделить значительное количество информационных ресурсов, формируемых органами публичной власти Российской Федерации, в целях осуществления публичных функций, содержащих персональные данные, имеющие цель государственного учета и контроля в отношении граждан, создание единого федерального информационного регистра, содержащего сведения о населении Российской Федерации<sup>11</sup>. Однако единой платформы открытых актуальных официальных данных, позволяющих гражданам в режиме онлайн формировать запросы и узнавать свои права и обязанности, особенности их реализации и дополнительные гарантии на территории какого-либо субъекта РФ – государством не создано. В сформированные Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ приоритетные направления государственной поддержки проектов по созданию и развитию отечественных коммуникационных интернет-сервисов также не включено такое направление взаимодействия государства и общества

<sup>10</sup> «...правом на получение бесплатной юридической помощи обладают около 30 миллионов человек. Но обращается очень мало за реализацией этого права, в 2020 году обратилось всего 335 тысяч человек. Такое незначительное число обращений связываем с рядом проблем. Во-первых, это низкий уровень информированности людей: мало кто знает, что положено ему по закону. Хорошо, что развитие технологий и появление цифровых публичных сервисов позволяет решить эту проблему. В 2022 году нами будет создана федеральная государственная информационная система «Правовая помощь», ее основным компонентом станет единый портал правового просвещения и бесплатной юридической помощи. Он будет работать во взаимодействии с единым порталом государственных услуг и другими информационными системами. С помощью портала можно будет получить сведения о необходимом законе, актуальную правовую информацию, сформировать первичное обращение при помощи бесплатного «конструктора документов». В целом портал позволит оказывать самый востребованный вид помощи – первичное правовое консультирование граждан в устной и письменной форме. Сервис сделаем максимально простым и понятным. Необходимо отметить, что использовать данный портал сможет каждый гражданин. В этом году должны быть подключены первые десять пилотных регионов» (URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/pravovaya-informaciya/besplatnaya-yuridicheskaya-pomoshh/>).

<sup>11</sup> Такие государственные информационные (автоматизированные) системы созданы в системах жилищно-коммунального хозяйства, топливно-энергетического комплекса, государственных муниципальных платежей, социального обеспечения, обеспечения градостроительной деятельности, здравоохранения, средств массовой информации, учета результатов проведения специальной оценки условий труда, учета твердых коммунальных отходов, в области ветеринарии, промышленности, энергосбережения и повышения энергетической эффективности, миграционного учета, мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, аккредитации, на государственной гражданской службе РФ, ЭРА-ГЛОНАСС, «Национальная электронная библиотека», «Выборы», «Правосудие», «Единый реестр проверок», «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» и др.

в цифровой среде, как правовое просвещение (воспитание, информирование) граждан<sup>12</sup>. Всё обозначенное выше способствует появлению в России «псевдо-правового информирования» относительно существующих прав и обязанностей, способов и механизмов защиты нарушенных прав, а также различных видов юридической ответственности. Несмотря на объявленный курс цифровизации государственного управления, в России не создано единое информационно-правовое пространство достоверной и актуальной информации для реализации гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами принадлежащих им прав, возможностей их защиты и, следовательно, прогнозирования своего поведения и планирования жизненной траектории. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть вопрос о создании Государственной поисково-информационной системы правового информирования и цифрового взаимодействия с гражданским обществом (с условным названием «МОИ ПРАВА»), которая позволит создать цифровую среду открытого взаимодействия государства, общества и личности для повышения уровня правовой и цифровой грамотности, организации правомерного поведения и профилактики правонарушений, что станет важным направлением деятельности «электронного государства».

Целями создания данной платформы предлагается рассмотреть следующие: 1) формирование единой целостной картины системы конституционных прав человека и механизма его реализации на территории каждого субъекта РФ, что будет способствовать повышению уровня правосознания в обществе и управленческой культуры; 2) создание системы подготовки электронных обращений и направления их в органы публичной власти на основе закрепленных в законодательстве административных процедур, повышения системности и эффективности государственных механизмов реализации и защиты конституционных прав и свобод человека, укрепляющих доверие к государственной власти; 3) дальнейшее развитие взаимодействия государственных структур и гражданского общества, активизация субъектов общественного контроля для повышения участия граждан в управлении государством посредством развития информационных технологий, что позволит на новом уровне выстроить общественные и политические коммуникации и укрепить диалог общества и государства.

В целях реализации данного предложения необходимы его проработка на теоретическом и практическом уровнях и решение связанных с этим комплексом задач. Для реализации первых двух целей требуется научное осмысление и концептуальная проработка, во-первых, административно-правового статуса личности; во-вторых, места и роли административно-правовых актов и содержания

---

<sup>12</sup> Приоритетные направления поддержки проектов по разработке и внедрению отечественного программного обеспечения в рамках сквозных цифровых технологий (высокотехнологичных направлений) в 2020 г. утверждены протоколом заседания президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 27 августа 2020 г. № 17 (URL: <https://ит-гранты.рф/pnp>).

административных процедур. После этого возможно осуществление организационных мер по созданию программного продукта и, следовательно, достижение третьей цели. Кроме того, каждый этап потребует совершенствования правового регулирования для достижения названных задач.

1. Основу концепции комплексного внедрения в законодательство Российской Федерации института административных процедур могут составлять конституционные положения о статусе личности<sup>13</sup>, принадлежащих ему по Конституции РФ прав и свобод. На основе конституционно-правового статуса личности важна выработка административно-правового статуса гражданина во взаимодействии со всеми органами публичного управления: законодательными, исполнительными, судебными и иными органами публичной власти (отражающего права, обязанности, законные интересы, гарантии гражданина как субъекта административных процедур, принципы их взаимодействия). В известной степени этот статус имеет универсальный характер, так как опирается на общепризнанные принципы и нормы международного права о правах человека. Однако в условиях глобализации и цифровых технологий это может привести к унификации государственного управления, стиранию государственных границ и цивилизационных особенностей в сфере взаимоотношений власти и общества, если стандарты этих взаимоотношений будут устанавливаться внешними акторами. В связи с этим важен учет особенностей цивилизационного развития Российской Федерации, нравственное измерение прав человека («материальной» группы прав и свобод человека)<sup>14</sup>, а также особенности деятельности государственных органов по их обеспечению и защите – «процессуальный» аспект надлежащего порядка осуществления управленческих действий. Необходимо сформулировать и законодательно закрепить критерии соблюдения баланса частного интереса конкретного гражданина и публичных интересов общества и государства, соответствующие стратегическим положениям о национальной безопасности и основополагающим началам функционирования публичной администрации («процессуальной свободе»).

2. Во избежание фрагментарности правового регулирования необходимо принятие системообразующего федерального закона «О нормативных правовых

<sup>13</sup> Статья 2 – человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства; ст. 45 – государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется, и каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом; ст. 20–44 закреплены так называемые материальные права, в ст. 45–64 – процессуальные права, обеспечивающие возможности их осуществления и защиты.

<sup>14</sup> Подробнее см.: *Сабаева С. В.* Система конституционных ценностей, прав и свобод человека в Российской Федерации как основа проведения мониторинга состояния их защищенности // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 12–19; *Ее же.* Критерии соблюдения и защиты прав и свобод человека в Российской Федерации: проблемы методологии // Там же. № 5. С. 29–35; *Ее же.* Права и свободы человека в Российской Федерации и их защита органами исполнительной власти в контексте духовно-культурной безопасности личности, общества и государства: мировоззренческий выбор // Вестник Ун-та имени О. Е. Кутафина. 2019. № 6. С. 104–115.

актах в Российской Федерации», который позволил бы систематизировать правовые акты России как регулятора общественных интересов, в том числе подзаконные административные акты управления<sup>15</sup>. К сожалению, даже после упоминания проблемы нестабильности законодательства в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации<sup>16</sup>, подготовленный Министерством юстиции Российской Федерации проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»<sup>17</sup> не был востребован, Правительство РФ не внесло его в Государственную Думу ФС РФ и прекратило его дальнейшую разработку.

Принятие данного федерального закона необходимо в системном обсуждении с совершенствованием законодательства об административных процедурах в Российской Федерации. Эта проблема обсуждается в научном сообществе на протяжении нескольких десятков лет (с 2001 г.), предлагая различные тексты законопроектов<sup>18</sup>, в том числе их альтернативные наименования и подходы<sup>19</sup>. Обращает внимание более широкое употребление этого термина в ст. 31 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по пра-

---

<sup>15</sup> Федеральный закон создаст основания для принятия и реализации других актов, регулирующих специальные аспекты правотворчества. Имеются в виду федеральные законы о порядке нормотворческой деятельности федеральных органов, способах разрешения юридических разногласий и споров внутри Российской Федерации, конституционных поправках, ведомственных нормативных правовых актах. Потребуется известная корректировка регламентов палат Федерального Собрания (см.: *Тихомиров Ю. А., Рахманина Т. Н., Хабибулин А. Г.* Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5 ; О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Там же. 2013. № 3).

<sup>16</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Рос. газета. 2016. № 61.

<sup>17</sup> URL: <http://regulation.gov.ru> по состоянию на 26.12.2014.

<sup>18</sup> Проект федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах», внесенный депутатом Государственной Думы В. В. Похмелкиным, отклонен Государственной Думой ФС РФ постановлением № 2287-5 ГД ; *Давыдов К. В.* Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69 ; *Кононов П. И., Стахов А. И.* О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Там же. № 3. С. 40–68 ; *Давыдов К. В.* Административные процедуры : российский и зарубежный опыт / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Новосибирск, 2020.

<sup>19</sup> См.: *Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011 ; Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административный процесс и административно-процессуальное право в России : концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15 ; *Старостин С. А.* Административный процесс как отрасль публичного права // Там же. 2017. № 4. С. 13–21 ; *Стариков Ю. Н.* Административное судопроизводство и административные процедуры : к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Там же. 2018. № 3. С. 7–23 ; *Стариков Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. № 4 (39). С. 8–27.



вам человека в Российской Федерации»<sup>20</sup>. Законодатель упоминает о «совершенствовании административных процедур» не для внутренней организации государственных органов или субъектов публичной администрации, а применительно к взаимодействию государственных органов с гражданами и их объединениями.

Ключевым, отправным моментом реализации прав и свобод гражданами является их гарантированность со стороны государства. Об обеспеченности и эффективной реализации прав человека можно утверждать, когда этим правам корреспондируют обязанности органов государственной власти и их должностных лиц, закрепленные в полномочиях, прежде всего органов исполнительной власти и административных процедурах их осуществления. Среди них выделяются: 1) административные процедуры, осуществляемые публичными органами позитивно-бесконфликтного характера по реализации гражданами своих прав и возникающие по заявлениям граждан или объединений (преимущественно при оказании государственных услуг)<sup>21</sup>, заключении административных договоров; 2) административные процедуры, закрепляющие обязанности государственных органов по защите публичных и частных интересов (при осуществлении государственных функций); 3) иные обязательные процедуры участия граждан и их объединений в принятии административных актов (например, публичные слушания, конкурсы). Однако рамочный закон, в котором были бы определены единые гарантии и принципы осуществления административных процедур, особенности их осуществления по инициативе граждан или органов публичной власти, направленный на формализацию действий должностных лиц и устранение условий и предпосылок коррупционных действий, отсутствует. Возможно, эти проблемы были бы решены значительно раньше, если в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» (например, в ст. 13 ФКЗ № 2 от 17 декабря 1997 г. или в действующей ст. 13 ФКЗ № 4 от 6 ноября 2020 г.<sup>22</sup>) среди его общих полномочий было, например, такое, как установление порядка осуществления административных процедур эффективного (надлежащего) государственного управления административными органами и их должностными лицами.

Юридическим механизмом возникновения административных процедур, осуществляемых по инициативе физических и юридических лиц, не наделенных властными полномочиями, является юридический факт подачи обращения. Фе-

<sup>20</sup> По результатам изучения и анализа информации о нарушении прав и свобод граждан, обобщения итогов рассмотрения жалоб Уполномоченный вправе направлять государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам свои замечания и предложения общего характера, относящиеся к обеспечению прав и свобод граждан, совершенствованию административных процедур (Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011).

<sup>21</sup> Более 50 услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами государственной власти, утвержденные постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 352, а также 206 типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами государственной власти субъектов РФ, государственными учреждениями субъектов РФ и муниципальными учреждениями, а также органами местного самоуправления, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 18 сентября 2019 г. № 2113-р.

<sup>22</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 45. Ст. 7061.

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>23</sup> содержит лишь общие понятия заявлений, жалоб и предложений, а также отсылку на иное рассмотрение обращений в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами<sup>24</sup>. Имеющиеся инициативы по его совершенствованию также не затрагивают институт административных процедур<sup>25</sup>. В связи с этим представляется актуальным принятие новой редакции федерального закона и с новым названием – «Об основных гарантиях и процедурах рассмотрения обращений в Российской Федерации»<sup>26</sup>. Таким образом, предлагается рассмотреть поэтапный вариант изменения законодательства об административных процедурах: первым, промежуточным, шагом возможна подготовка комплекса законопроектов (по аналогии с обширными изменениями законодательства «О монетизации льгот»), вносящих изменения в действующие федеральные законы: от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О по-

<sup>23</sup> См.: Там же. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>24</sup> Например, особый порядок предусмотрен в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 01.04.2019) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а также более 100 федеральных законов содержат отдельные процедуры рассмотрения обращений. При этом недостаточно определено разграничена сфера общих принципов и специальных требований, особенностей и оснований рассмотрения отдельных обращений. Требуют большей определенности и внимания законодателя порядок рассмотрения государственными и муниципальными органами коллективных обращений, электронная форма рассмотрения обращений, в том числе особенности правового регулирования специального программного обеспечения, информационных систем, используемых при рассмотрении обращений в различных субъектах РФ. Целесообразно в законодательство о рассмотрении обращений ввести иные их виды (например, запросы о предоставлении информации, в том числе содержащейся в банках данных и различных информационных системах, сообщения о нарушении законодательства), особенности рассмотрения предложений по совершенствованию законодательства и иных нормативных правовых актов (содержащие конкретные тексты проектов или предложения общего характера, касающиеся неопределенного круга лиц, а также предложения о заключении административно-правовых договоров) и, соответственно, особенности процедуры их рассмотрения, приема устных обращений, взаимодействия государственных органов и др. Таким образом, действующее федеральное законодательство о рассмотрении обращений нельзя назвать системным, гарантирующим конституционное право на эффективное рассмотрение всех видов обращений граждан и их объединений.

<sup>25</sup> См.: URL: <http://www.president-sovet.ru/documents/read/395/>

<sup>26</sup> В нем нашли бы отражение административные процедуры, инициируемые гражданами в своих обращениях по реализации и осуществлению принадлежащих им прав, направляемых в органы исполнительной власти, в том числе посредством Платформы. Федеральный закон может разграничить особенности осуществления административных процедур и дополнительные гарантии: 1) предусмотренные в законодательстве субъектов Российской Федерации; 2) применительно к рассмотрению обращений органами законодательной власти, Администрации Президента РФ, прокуратуры, уполномоченных по правам человека и иным государственными органами, наделенным и не наделенным властными полномочиями; 3) осуществления лицензионных, разрешительных, регистрационных, уведомительных процедур, процедур технико-правового регулирования и иных административных процедур, являющихся государственными услугами (специальные виды заявлений, направленные с целью принятия бесспорного административного акта); 4) применительно к процедурам административного обжалования (в том числе на административный акт).

рядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>27</sup>.

Следующим шагом может быть предложена разработка концепции и текста Кодекса административных процедур Российской Федерации, который позволит в Общей части закрепить основные понятия, принципы административных процедур (публичного управления), субъектов и иных участников, основные стадии, сроки, а также материальные нормы об административных актах как итоговых управленческих решениях<sup>28</sup>; главы Особенной части могут быть посвящены отдельным видам производств и процедур, особенностям административных актов. В связи с тем что в соответствии со ст. 72 Конституции РФ защита прав человека находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в дальнейшем возможно принятие законов об административных процедурах в субъектах РФ в качестве правовой основы создания региональных государственных информационных систем рассмотрения обращений граждан в электронной форме<sup>29</sup>.

3. Результаты доктринальной разработки административно-правового статуса гражданина и совершенствования законодательства об административных процедурах будут востребованы при создании Государственной поисково-информационной системы правового информирования «Мои права». Ее результа-

<sup>27</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776. В названных законах могут быть закреплены основные гарантии и процедуры рассмотрения обращений, а также предоставления информации о возбужденной административной процедуре по инициативе органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, понятия и виды ответов на обращения (виды административных актов), которые могут быть приняты по результатам рассмотрения индивидуальных административных дел, особенности порядка обжалования и т. д. Кроме того, на основе предложенных изменений в названные и иные федеральные законы, предусматривающие особенности отдельных административных процедур, обусловленные особенностями объекта, Правительством РФ могут быть разработаны типовые административные регламенты рассмотрения различных видов обращений и раскрытия информации о деятельности государственных органов, соответствующих видам административных процедур: 1) участие в разработке и принятии нормативных и иных правовых актов; 2) предоставление государственных услуг заявителю: уведомительного или разрешительного характера, добровольные или обязательные; 3) исполнение государственных функций контроля, надзора, рассмотрения административных жалоб: принятие административных актов в силу закона или в рамках дискреционных полномочий.

<sup>28</sup> См.: Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Новосибирск, 2020. С. 332.

<sup>29</sup> Одним из первых российских проектов «Открытого Правительства» стала государственная информационная система Республики Татарстан «Народный контроль», реализация которой началась в апреле 2012 г. По решению исполнительных комитетов во всех муниципальных образованиях Республики Татарстан были назначены ответственные исполнители по работе в системе (более 150 человек). Результаты мониторинга рассмотрения уведомлений и оценки качества рассмотрения уведомлений являются критериями оценки эффективности деятельности органов государственной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их подведомственных учреждений и организаций, а также основанием для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей.

том будет предоставление по запросу пользователя правовой и иной информации посредством формирования «цифрового образа» человека, который может изменяться и развиваться на протяжении времени в зависимости от изменений, происходящих в реальной жизни пользователя исходя из изменяемых им параметров. В рамках платформы могут быть: 1) аккумулированы извлечения из федерального и регионального законодательства, определяющие права, обязанности и особенности привлечения к юридической ответственности; 2) адаптивное представление правовой информации к особенностям реализации правового статуса личности: в зависимости от гражданства, пола, возраста, сферы интересов, семейного положения, социального статуса, профессионального, общественного статуса, нахождения на определенной территории, состояния здоровья и других характеристик, имеющих юридическое значение; 3) предложены алгоритмы реализации принадлежащих прав, их защиты и восстановления в случае нарушения с гиперссылками на официальные сайты органов публичной власти (предлагается «конструктор обращения», авторизация пользователя осуществляется только в случае подачи электронного обращения). Создание платформы повысит правовую культуру в обществе за счет совершенствования механизмов правовой помощи и обучения защиты прав граждан, будет стимулировать выполнение государственными органами конституционного принципа приоритета прав и свобод человека как высшей ценности, повышая эффективность их работы и прозрачность деятельности, а также стимулировать развитие системы общественного и государственного контроля.

Правовое обеспечение создания Платформы и ее эффективной эксплуатации потребует разработку и принятие Регламента цифрового взаимодействия органов публичной власти с целью правового информирования граждан в Российской Федерации, утвержденного указом Президента РФ. На протяжении последних лет появлялись различные инициативы о принятии отдельных стратегических документов в сфере защиты прав человека на федеральном уровне<sup>30</sup>, но в отсутствие системной связи между собой и ключевой идеи, обосновывающей необходимость ее принятия, они до настоящего времени не обсуждались.

Результатом реализации названных предложений будет повышение уровня правовой и цифровой грамотности населения, вовлечение граждан посредством интерактивных элементов в область изучения своих прав, обязанностей, особен-

<sup>30</sup> Например, предложения о Концепции правозащитной деятельности в рамках Национального плана действий в области прав человека, разрабатываемой по поручению Президента РФ от 20 февраля 2019 г. № Пр-233, по итогам встречи Главы государства с СПЧ 11 декабря 2018 г. (см.: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3965685>, <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/5405/> (дата обращения: 18.11.2019)) ; О федеральной национальной стратегии государственной политики в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, Национальном плане действий по образованию в области прав человека, о Федеральной целевой программе правового просвещения и образования в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты, предлагаемыми уполномоченным по правам человека в Российской Федерации (см.: URL: [http://ombudsmanrf.org/pravo/news/partnerskie\\_proekty/view/zasedanie\\_ekspertnogo\\_soveta\\_po\\_voprosam\\_pravovogo\\_prosveshhenija](http://ombudsmanrf.org/pravo/news/partnerskie_proekty/view/zasedanie_ekspertnogo_soveta_po_voprosam_pravovogo_prosveshhenija), <https://tass.ru/politika/3527231>, <https://tass.ru/politika/5714912>, <https://ria.ru/20161109/1481008396.html> ; и др.).

ностей их осуществления, случаев привлечения к ответственности. В условиях трансформации общественных отношений в эпоху цифрового общества, в свою очередь, предоставит возможность гражданам Российской Федерации самостоятельно на основе официальной информации планировать свою жизнь, реализуя гражданские, социальные, экономические, культурные права, участвуя в управлении государством за счет механизма «обратной связи», а также осуществляя их защиту путем удобного сервиса подачи электронных обращений в органы публичной власти. Создание цифровой платформы государством в значительной степени ликвидирует почву для деятельности псевдоправозащитных организаций, паразитирующих на правовой безграмотности населения в условиях динамично развивающегося законодательства в Российской Федерации. Вместе с тем данная платформа будет являться источником достоверной и актуальной информации, которая будет использована не только обычными гражданами, но и лицами, наделенными публичными полномочиями – повышая уровень правовой и управленческой культуры и доверия в обществе. Следовательно, использованию цифровых технологий должно предшествовать совершенствование правового регулирования, чтобы подготовить стабильный и непротиворечивый фундамент реализации технологических решений, направленных на действительное повышение правовой культуры в обществе в условиях цифровизации государственного управления.

**Для цитирования:** *Сабаяева С. В.* Использование цифровых технологий в формировании правовой культуры гражданского общества в Российской Федерации // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 330–342. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-330-342>

**Recommended citation:** *Sabaeva S. V.* Use of digital technologies in the formation of a legal culture of civil society in the Russian Federation // *Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search* / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 330–342. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-330-342>

*Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**Сабаяева С. В.**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного права и процесса  
E-mail: [naas.pravo@yandex.ru](mailto:naas.pravo@yandex.ru)

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSAL)*

**Sabaeva S. V.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor  
of the Administrative Law and Process Department  
E-mail: [naas.pravo@yandex.ru](mailto:naas.pravo@yandex.ru)

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-343-359>

## КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ<sup>1</sup>

**М. В. Анисифорова**

*Всероссийский научно-исследовательский институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации*

**Аннотация:** рассматривается современный концепт государственно-служебных отношений, построенный вокруг трех ключевых суждений: 1) о преимущественном развитии государственно-служебных отношений в рамках отрасли административного права; 2) об институциональной форме выражения государственной службы как элемента системы административного права; 3) о прямой и безусловной зависимости уровня эффективности в деятельности государственного аппарата от состояния и развитости государственно-служебной сферы и профессионально-личностных качеств государственных служащих.

**Ключевые слова:** государственно-служебные отношения, государственная служба, институт государственной службы.

## CONCEPTUALIZATION OF THE MODERN STATE OF PUBLIC-SERVICE RELATIONS

**M. V. Anisiforova**

*All-Russian Research Institute of the Ministry  
of Internal Affairs of the Russian Federation*

**Abstract:** the publication concisely examines the modern concept of public service relations, built around three judgments: firstly, about the predominant development of public service relations within the framework of the branch of administrative law; secondly, about the institutional form of expression of the public service as an element of the system of administrative law; and, thirdly, about the direct and unconditional dependence of the level of efficiency in the activities of the state apparatus on the state of state-service relations and professional and personal qualities of civil servants.

**Key words:** public-service relations, public service, institute of public service.

---

<sup>1</sup> Приводится аргументация к некоторым общетеоретическим выводам, сформулированным в публикации: Анисифорова М. В. Правовые основы государственной службы Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2022.

© Анисифорова М. В., 2023

Концептуальная и практическая необходимость обращения к институту государственной службы и существу государственно-служебных отношений десятилетиями, а то и дольше подтверждается самой жизнью и упорной теоретико-исследовательской работой. Причем значительная часть трудов принадлежит не столько государствоведам, сколько ученым, отдающим творческие силы на углубление юридических знаний об административном праве. И это закономерное, поскольку государственно-служебные отношения (общественные отношения в сфере государственной службы) регулируются преимущественно административно-правовыми нормами, иначе говоря, входят в предмет административно-правового регулирования.

В истории вопроса найдется с десяток административистов, специально исследующих вопросы государственной службы либо оговаривающих особенности развития этого института в рамках учебных курсов по административному праву. Начиная отсчет с советского периода, вряд ли встретится учебник по данной дисциплине, в котором не освещались бы элементы административно-правового статуса государственных служащих или особенности прохождения «служилыми людьми» государственной службы, современность ее правовых основ. Предпочтение отдается рассмотрению вопросов государственной службы, имеющих преобладающее значение для конкретного социального времени, в котором рождается публикация. Но в каждом передовом издании так или иначе затрагиваются традиционные темы о ее значении, особенностях прохождения и статусе государственных служащих.

Уже в раннем курсе по основным началам административного права А. И. Елистратовым отмечается, что совокупность юридических норм, определяющих положение должностных лиц, образует право государственной и общественной службы. Причем государственную службу, по мнению ученого, составляет «служба по определению отъ правительства»<sup>2</sup>. Подчеркивается, что служба требует для своего целесообразного выполнения от должностных лиц, «кроме общих условий возраста и неопороченного поведения, известной профессиональной подготовки к осуществлению соответственных публичных функций»<sup>3</sup>.

В учебнике С. С. Студеникина по советскому административному праву (1945 г.) одна из девяти глав, посвященная советской государственной службе, полно и комплексно раскрывает принципы служебной деятельности, роль и значение кадров советского государственного аппарата, правовое положение советских государственных служащих<sup>4</sup>.

В другом учебном курсе по советскому административному праву, в подготовке которого приняли участие П. Т. Василенков, Б. М. Лазарев, Д. М. Овсянко, Н. Г. Салищева и др. (1990 г.), специальная глава Общей части отводится советским государственным служащим и включает вопросы их должностных обязан-

<sup>2</sup> Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 126.

<sup>3</sup> Там же. С. 28.

<sup>4</sup> См.: Студеникин С. С. Советское административное право : учеб. для юрид. школ. М., 1945.

ностей и прав (*именно в такой, по-нашему, верной последовательности*), поощрения и ответственности<sup>5</sup>.

Отличием учебника по российскому административному праву В. М. Манохина, Ю. С. Адушкина, З. А. Багишаева (1996 г.) является то, что в нем формулируется глава, посвященная муниципальным и другим гражданским служащим<sup>6</sup>. В качестве достоинства этой публикации следует рассматривать подробное освещение этапов прохождения государственной службы и ее особенностей, установленных применительно к служащим системы органов внутренних дел и внутренних войск.

То же касается и современных учебников по административному праву. В учебнике, подготовленном коллективом ученых под редакцией М. С. Студеникиной и Л. Л. Попова (2020 г.), вопросы, касающиеся административно-правового статуса государственных служащих, входят в первую часть издания, охватывающую сущность и основные институты административного права<sup>7</sup>. Основательно рассматривается институт государственной службы в общей части курса по административному праву А. Б. Агаповым, который предлагает новый взгляд на существо служебного отношения, рассматривает юридические факты, влияющие на содержание государственно-служебного отношения<sup>8</sup>.

Редкостью для учебных курсов административно-правового цикла является затрагивание вопросов государственной службы вскользь. Так, в учебнике А. М. Волкова и А. С. Дугенца среди прочих рассматривается административно-правовой статус должностных лиц и государственных служащих, делается вывод о способе определения государственных и муниципальных служащих в качестве должностных лиц в случае, когда они обладают правами по управлению людьми, организациями и вещами, т. е. наделяются распорядительными и административно-хозяйственными полномочиями<sup>9</sup>.

В этой череде упоминаний заслуг ученых большой величины и разных времен специального внимания требуют работы, целиком посвященные государственной службе. Принципиально важны для понимания сущностных вопросов государственно-служебной деятельности диссертационные исследования, проведенные Ю. Н. Стариловым (1996 г.), Д. Н. Овсянко (1998 г., в форме научного доклада), В. А. Козбаненко (2003 г.), А. А. Гришковцом (2004 г.), А. В. Гусевым (2009 г.), Р. В. Нагорных (2016 г.) и др.

При этом наиболее полному представлению об институте государственной службы в системе административного права, его структурному и комплексному

---

<sup>5</sup> См.: Советское административное право : учебник / под ред. П. Т. Василенкова. М., 1990.

<sup>6</sup> См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право : учебник. М., 1996.

<sup>7</sup> См.: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2020.

<sup>8</sup> См.: Агапов А. Б. Административное право : в 2 т. 10-е изд., перераб. и доп. М., 2021. Т. 1 : Общая часть : учебник для бакалавриата и магистратуры.

<sup>9</sup> См.: Волков А. М., Дугенец А. С. Административное право : учебник. М., 2013.



восприятию научное и профессиональное сообщество обязано Ю. Н. Стариллову. Еще в прошлом веке выдающийся ученый аргументированно объединил государственную и муниципальную службу по-исследовательски модным сегодня, спустя более двадцати пяти лет, термином «публичная служба», доказал, что государственная служба находится в специфическом административно-правовом режиме регулирования, определил понятие правового института государственной службы, разграничил материальные и процессуальные правовые нормы, регламентирующие государственно-служебные отношения, и пр.<sup>10</sup>

Казалось бы, не осталось вопросов, не рассмотренных Ю. Н. Старилловым применительно к государственной службе. Однако и следующие шаги, предпринятые в направлении углубления и развития знаний о государственно-служебных отношениях, не были сделаны зазря. Усилия многих ученых способствовали разработке и решению проблем теории и практики отдельных видов государственной службы: В. А. Козбаненко, А. А. Гришковец и А. В. Гусев посвятили «вторые» диссертации государственной гражданской службе Российской Федерации<sup>11</sup>; Р. В. Нагорных – государственной службе в правоохранительной сфере (в современной законодательной редакции – государственной службе иных видов)<sup>12</sup> и т. д. Это только малая составляющая исследований, которые обеспечили значительный прирост знаний о государственной службе в прошлом и текущем столетиях.

Здесь же было бы правильным и даже необходимым вспомнить заслуги А. В. Куракина, В. М. Манохина, А. Ф. Ноздрачева, С. Е. Чаннова и многих других.

В настоящее время продолжают исследоваться вопросы современного состояния государственно-служебных отношений. Процессу открытий и нововведений в сфере знаний о государственной службе не предвидится конца, что и хорошо. Такие публикации служат надежным показателем уровня неослабного внимания к значимой проблематике. Конечно, было бы глупо отрицать, что многие из правовых отраслей осваивают свой «участок» в правовом регулировании государственно-служебных отношений и государственной службы, но всё же *ответственна за состояние развития в этой предметной сфере отрасль административного права*. Сегодня издано много сотен печатных листов, за которыми стоят фундаментальные идеи и выдающиеся ученые (некоторые уже были упомянуты), можно уверенно сказать, что государственная служба является неотъемлемой частью административного права.

<sup>10</sup> См.: Стариллов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1996.

<sup>11</sup> См.: Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих : теоретико-административные аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003 ; Гришковец А. А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004 ; Гусев А. В. Государственная гражданская служба Российской Федерации : проблемы правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009.

<sup>12</sup> См.: Нагорных Р. В. Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

Поэтому первый из трех тезисов, который формирует общий концепт настоящей публикации, звучит следующим образом: ***наибольшее развитие государственно-служебные отношения и государственная служба получают в рамках административного права.***

*Во-первых*, отношения в сфере государственной службы, или государственно-служебные отношения, являются разновидностью социальных (упорядочивают социальные связи), правовых (всегда обличены в правовую форму), а затем уже административно-правовых отношений. В их юридической природе наиболее ярко отражается управленческий характер, объективно свойственный административно-правовым отношениям и не отделимый от них. Совпадение по атрибутивному признаку означает возможность соотнесения понятий как общего и частного, и, разумеется, в данном случае более широким по своему содержанию является понятие «административно-правовые отношения», а «государственно-служебные отношения» – их разновидностью. Иначе говоря, общественные отношения в сфере государственной службы существуют в процессе государственного управления в его широком значении как регулирующей деятельности всех государственных органов, а также узком (или собственном) смысле, когда имеется в виду практическая повседневная административная деятельность исполнительных органов государственной власти. При этом следует понимать, что реализация государственного управления всегда осуществляется при задействовании «организованных усилий разных лиц на государственных должностях»<sup>15</sup> и должностях государственной службы.

*Во-вторых*, государственная служба, в рамках которой возникают, изменяются и прекращают свое существование государственно-служебные отношения, является важнейшим организационным инструментом исполнительной власти, а через управленческие функции и публично-властные полномочия лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (и субъектов РФ), и должности государственной службы реализуется государственное управление экономической, социально-культурной и административно-политической сферой.

С позиций государственного управления государственно-служебные отношения представляют собой отношения людей и их коллективов, возникающие в процессе государственно-управленческой деятельности, т. е. по поводу осуществления функций управления в государстве. При этом их особенностью является то, что они могут возникать в различных областях общественной жизни – экономической, социально-культурной, административно-политической. Например, для развития подведомственной экономической сферы на государственной службе решаются задачи по повышению качества и уровня жизни населения, экономического роста, увеличению производительности трудовой деятельности; социально-культурные задачи государственно-служебной деятельности сопрягаются с развитием программ и проектов в области здравоохранения, просве-

<sup>15</sup> Понкин И. В. Общая теория публичного управления : правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления : лекционный курс. М., 2016. С. 15.

щения, культуры и т. д., а административно-политический блок обеспечивается преимущественно за счет усилий служащих государственной службы иных видов, направленных на укрепление обороны, внутренних дел, безопасности.

Таким образом, государственно-служебные отношения как вид административно-правовых отношений опосредуются в сознательных, управленческих действиях государственных служащих, обеспечивающих исполнение публично-значимых полномочий в различных сферах жизни.

*В-третьих*, государственно-служебные отношения служат стержнем внутриорганизационной деятельности государства, в рамках которой реализуется значительный объем государственных управленческих действий. При этом внутриорганизационные отношения всех государственных органов наряду с теми, которые возникают в процессе реализации государственной исполнительной власти, осуществляются судами или в деятельности общественных объединений и др., входят в число общественных управленческих отношений, составляющих материальную основу административного права<sup>14</sup>. Собственно, организация эффективной системы государственной службы предполагает надлежащее выполнение функций внутриорганизационного государственного управления, которое сопровождает процесс обеспечения деятельности каждого государственного органа и составляет одну из областей административно-правового регулирования. В этой деятельности по управлению делами государства и общества главными действующими лицами являются государственные служащие, что фактически и юридически предопределено занимаемыми ими должностями и конкретными задачами, возлагаемыми на них для целей обеспечения исполнения полномочий государственных органов.

Причем государственная служба включает в себя различные должности, которые по-своему ранжируются и классифицируются в соответствующих реестрах. Такое деление является необходимым в силу множественности государственных органов и должностей, которые в них учреждаются. Оно отражает существенную разницу в характере и объемах государственно-властных полномочий граждан, занимающих должности государственной службы, и обеспечивает в целом упорядочение должностной структуры государственно-служебных отношений.

*В-четвертых*, государственно-служебные отношения регулируются законодательством о государственной службе, в котором содержатся нормы административного права, в связи с чем подчеркивается их (государственно-служебных отношений) характеристика в качестве административно-правовых. Определяющей особенностью для этой группы правовых норм является то, что по своему материальному содержанию они закрепляют отношения по государственному управлению, включая внутриорганизационную деятельность государства. Так, регулирующая функция административно-правовых норм в сфере государственной

<sup>14</sup> См.: Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 31.

службы выражается через осуществление государственными служащими прав и обязанностей в сфере государственного управления; правоохранительная достигается посредством обеспечения законности и государственной дисциплины в конкретной сфере реализации исполнительной власти (чаще служащими государственной службы Российской Федерации и иных видов); а воспитательная – путем общего воздействия, оказываемого на правовое сознание как самих государственных служащих (которым следует поступать на государственную службу не ради «красивого мундира»), так и других людей, не связанных обязательствами государственно-служебных отношений применительно к ценности права в целом.

*В-пятых*, в государственно-служебных отношениях преобладает властный характер, т. е. это отношения власти и подчинения, которые традиционно строятся на «управленческой вертикали». Управляющей стороной в таких правоотношениях выступает государственный орган как носитель полномочий государственно-властного характера. Это может быть как руководитель соответствующего органа, лицо, замещающее государственную должность Российской Федерации или субъекта РФ, так и их уполномоченные представители. Помимо субъекта власти (управляющего элемента), в государственно-служебной вертикали присутствует объект власти (управляемый элемент). Первый распоряжается, а второй подчиняется. В связи с этим необходимо иметь в виду, что формула «субъект – объект» не является абсолютной, т. е. не обязательно означает прямое «властвование» одной стороны управленческого государственно-служебного отношения над другой.

При этом арсенал методов публично-властного воздействия достаточно разнообразен, и все они становятся своеобразными инструментами государственного управления в руках уполномоченных представителей органов государственной власти – государственных служащих, обладающих статусом должностных лиц. Сама характеристика службы в качестве «государственной» означает, что она определяется сущностью государства, его ролью в жизни общества. Следовательно, существование государственно-служебных отношений и государственной службы неразрывно связано с государственной властью и государственными органами, образующими ее аппарат, в основе деятельности которых сосредоточена вся полнота власти.

*В-шестых*, специфика содержания и сущности государственно-служебных отношений обеспечивается двумя основными типами правовых связей, которые могут возникать. В одном случае такие правоотношения возникают между государственным служащим и государством в лице государственного органа, в котором он проходит государственную службу (это так называемые внутриорганизационные правоотношения), по поводу организации его профессиональной служебной деятельности, определения размера денежного содержания, прохождения государственной службы, применения ограничений (запретов), поощрений и т. д. В данном случае в возникающих внутриорганизационных правоотношениях

прослеживается в том числе элемент «горизонтальности», для них характерны не только признаки подчинения (например, руководитель – подчиненный), но и использование формы соглашения, в частности по поводу условий и результатов прохождения государственной службы.

Во втором случае следует говорить о внешних государственно-служебных отношениях, которые возникают между государственным служащим и гражданами (их объединениями), ради которых он служит и с кем взаимодействует при осуществлении своих служебных обязанностей. Здесь требуется понимать, что в подобных властеотношениях, в отличие от внутриорганизационных государственно-служебных отношений, отсутствует организационное подчинение, т. е. его участники не связаны между собой состоянием подчиненности одного другому (власть и подчиненность – не синонимичные понятия). Государственная властность, прежде всего, проявляется через предписания уполномоченных представителей государственных органов, которые являются обязательными для исполнения гражданами (их объединениями).

*В-седьмых*, в развитие предыдущего положения необходимо также указать на возможность применения государственными служащими в рамках предоставленных им юрисдикционных полномочий средств государственного принуждения. Причем следует иметь в виду как меры дисциплинарной ответственности, устанавливаемые для поддержания сознательной дисциплины в государственно-служебной деятельности самих служащих, так и административной ответственности – в отношении лиц, нарушающих законодательство об административных правонарушениях. Государственно-служебные, как и административно-правовые отношения, характеризуются несением соответствующей юридической ответственности перед государством в лице его органов и уполномоченных должностных лиц в случаях нарушения административно-правовых или служебно-правовых (как их разновидности) норм.

Помимо того, отдельные государственные служащие в числе предоставляемых им полномочий государственно-властного характера реализуют и иные права, опосредованные необходимостью защиты публичных интересов. Например, органы и должностные лица, наделенные компетенцией по рассмотрению дел об административных правонарушениях, вносят представления о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

*В-восьмых*, управляющее воздействие на социальные процессы в государственно-служебной сфере сопряжено с публичной значимостью такой деятельности (к примеру, речь идет об организации обороны государства, отправлении правосудия, социальном и медицинском обеспечении, обеспечении функционирования стратегически важных отраслей экономики). Иначе говоря, все функции и полномочия, которые выполняют государственные органы в лице конкретных государственных служащих, опосредованы публичными целями и задачами, воз-

ложенными на них государством. Это, в свою очередь, требует от чиновников при несении государственной службы целенаправленного отправления тех функций, которые отвечают достижению публичного интереса, в том числе неукоснительного соблюдения прав граждан, их законных интересов, поддержания высокого уровня законности.

Публичность государственно-служебной сферы заключается еще и в ее открытости для понимания общественностью. Правоотношения, регулирующие и охраняющие публично значимые цели, в государственно-служебной сфере должны быть в разумной мере прозрачными, открытыми, прежде всего это касается результатов служебной деятельности.

*В-девятых*, для выстраивания государственно-служебных отношений, в рамках которых реализуются задачи и функции государственной службы, свойствен особый набор средств управляющего воздействия распорядительного типа, что соответствует преимущественно субординационному характеру возникающих внутри таких правоотношений общественно-управленческих связей. Государственные служащие как основные участники государственно-служебных отношений осуществляют свою властную и распорядительную деятельность, традиционно используя лишенные диспозитивности методы административно-правового регулирования, как правило, в них преобладают контроль, учет, оценка эффективности.

Таковы главные свойства, позволяющие отграничить государственно-служебные отношения от иных видов правоотношений и признать их административно-правовую природу: властно-подчиненный и государственно-управленческий характер, урегулированность нормами административного права, профессионально-публичное содержание деятельности государственных служащих, наличие административно-юрисдикционных полномочий и пр.

Следует еще раз подчеркнуть, что *государственно-служебные отношения являются разновидностью административно-правовых отношений и неизменно сопутствуют процессу приобретения и реализации гражданином своего права на прохождение государственной службы и практическое осуществление публично значимых задач и функций государственных органов.*

Принимая во внимание логически доказанную административно-правовую природу государственно-служебных отношений, естественным будет определить государственную службу в качестве одного из принятых элементов системы права.

Поэтому второй тезис, нуждающийся в аргументации в рамках предлагаемого концепта современного состояния государственно-служебных отношений, касается ***институциональной характеристики государственной службы как элемента системы административного права.***

*Во-первых*, объединение административно-правовых норм о государственной службе продиктовано единым предметом правового регулирования – государственно-служебными отношениями, которые возникают в связи с организа-

цией и функционированием государственной службы. При этом какие-то из норм административного права распространяются на всех государственных служащих, другие – на отдельные группы лиц, например служащих государственной гражданской службы, военнослужащих или граждан, проходящих государственную службу Российской Федерации иных видов (государственных служащих органов внутренних дел, таможенных органов, органов принудительного исполнения и др.). Но в любом случае все они направлены на организационно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с осуществлением гражданами профессиональной служебной деятельности по исполнению государственно-властных полномочий, т. е. имеют *единое предметное содержание*.

Другими словами, для них характерен главный атрибут административно-правового института – это однородность части отрасли административного права, регулирующей самостоятельный вид административно-правовых отношений. При всей тесной связи с административным правом государственно-служебные отношения не совпадают с административно-правовыми, а являются их частью (разновидностью), и поэтому в нем (административном праве) институт государственной службы находит свой самостоятельный предмет изучения.

Институт государственной службы испытывает полную зависимость от государственно-служебных отношений и отличается высокой степенью их однородности, несмотря на сложный характер образования. Будучи общим правовым институтом, институт государственной службы включает в себя несколько специальных, в том числе подинституты (субинституты) государственной гражданской службы, военной службы, государственной службы иных видов (или так называемой правоохранительной службы). Отличие заключается в том, что эти субинституты, как и любые другие, характеризуются «меньшим количеством регулируемых общественных отношений и, соответственно, меньшей совокупностью норм права по сравнению с исходным институтом»<sup>15</sup>. Так, субинститут государственной гражданской службы как вид правового института государственной службы является одним из самых многосложных по числу разрешаемых служащими профессиональных служебных задач и составу законодательных актов. Он направлен на регулирование правоотношений, возникающих в связи с обеспечением исполнения полномочий федеральных государственных органов, в которых предусмотрено прохождение государственной гражданской службы. Субинститут военной службы регулирует отношения, связанные с реализацией специального правового статуса военнослужащего и протекающие в связи с осуществлением особой государственно-служебной деятельности с задачами вооруженной защиты страны, поддержания готовности к отражению военных опасностей и угроз после принятия исчерпывающих мер ненасильственного характера. Что касается субинститута государственной службы иных видов, то его специфика заключает-

<sup>15</sup> Теория государства и права : учебник / под ред. Г. Г. Бернацкого. СПб., 2020. С. 413.

ся в особом правоохранительном характере и вытекающих из него функций по охране прав и свобод человека и гражданина, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защите личности, общества и государства от административных правонарушений, преступлений и иных противоправных посягательств.

При этом каждый из указанных подинститутов воздействует на схожие правоотношения, возникающие в государственно-служебной сфере, а в своей совокупности они имеют «отправной нормативный правовой материал» в виде базового, системообразующего Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», который устанавливает единые организационно-правовые основы построения и функционирования общего правового института государственной службы.

Следует добавить, что такое выделение не единственно возможное и, как и любое другое, достаточно относительно. На фоне постоянного усложнения государственно-служебной сферы в дополнение к названным могут быть выделены и другие вспомогательные институты. Предположим, в рамках субинститута государственной гражданской службы – субинституты федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ или же в рамках субинститута государственной службы иных видов – субинституты государственной службы в органах внутренних дел, государственной службы в таможенных органах, государственной службы в органах принудительного исполнения, государственной службы в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы и т.д.

*Во-вторых*, институт государственной службы отличает признак *высокой нормативной обособленности*. Существенно то, что для этого правового института существует не единственный консолидирующий нормативный правовой акт (или же его глава, структурная часть), как для многих других. Напротив, его специфика и сложность как комплексного правового образования проявляются в обширном, разнообразном и многозадачном составе законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы прохождения всех этапов государственной службы и административно-правового статуса государственных служащих.

При этом можно провести различие между общими нормативными правовыми актами, требования которых распространяются на служащих всех федеральных и региональных государственных органов, и специальными, непосредственно регулирующими особенности государственно-служебной деятельности граждан в отдельных органах государственной власти. К примеру, к числу общих, помимо названного базового законодательного акта в государственно-служебной сфере, относятся Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации



о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» и др., а также принятые в их развитие многочисленные подзаконные акты. Теперь что касается специальных нормативных правовых актов. Здесь нормативно-правовые источники значительно отличаются в зависимости от конкретного вида государственной службы (его уровня – если речь идет о гражданской службе) и даже органов государственной власти, в которых предусмотрено прохождение государственной службы. Например, применительно к таможенной службе Российской Федерации упоминания требуют федеральные законы от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации», многочисленные подзаконные акты Президента и Правительства РФ, а также ФТС России.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что государственная служба построена, развивается и функционирует в рамках единой системы, характеризующейся, с одной стороны, стабильностью и самостоятельной функциональностью ее частей (элементов), а с другой – их эффективным взаимодействием между собой для достижения целей и практических задач реализации государственного управления (исполнительной власти). Системность государственной службы обеспечивается ее уровневой (федеральная государственная служба и государственная служба субъектов РФ) и видовой (государственная гражданская служба, военная служба, государственная служба иных видов) классификацией.

Процессы и процедуры, сопровождающие этапы прохождения государственной службы, имеют структурированный и целостный характер и не могут рассматриваться в отрыве друг от друга. Так, государственная служба как единый правовой институт объединяет административно-правовые нормы, которые регулируют порядок не только поступления на службу, но и ее прохождения и прекращения. Одновременно с закреплением прав государственных служащих, для них установлены обязанности, ограничения и запреты, а поощрения корреспондируют с мерами юридической ответственности. Из этого следует единство законодательного замысла к регулированию государственно-служебных отношений.

*В-третьих*, административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере государственной службы, носят *комплексный характер*. При этом законодательство о государственной службе Российской Федерации имеет федеративное строение, поскольку основано на федеративной структуре (устройстве) государства и распределении «нормативных полномочий» между Российской Федерацией и ее субъектами. В него включаются федеральные нор-

мативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов РФ, подзаконные акты. Все они в общей массе составляют единую вертикально-горизонтальную систему источников нормативно-правового регулирования государственно-служебных отношений. «Вертикаль» понимается традиционно, так как в систему источников включаются акты разной юридической силы, а «горизонталь» объясняется равноценной «юридической значимостью» нормативных правовых актов одного уровня, но регулирующих различные виды государственно-служебных правоотношений (например, федеральные законы от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Каждый из базовых и дополнительных нормативных правовых актов в сфере государственной службы, коих насчитывается более тысячи (включая «ведомственные»), в большей или меньшей степени регулирует общественные управленческие отношения, разновидностью которых являются государственно-служебные правоотношения. Причем, несмотря на отличия в юридической силе, они существуют в относительном непротиворечии по отношению друг к другу. В итоге правовые нормы о государственной службе, закрепленные в законодательстве, обеспечивают комплексность (полноту) современного правового института государственной службы.

В связи с этим, даже вдобавок, требуется отметить, что накоплен такой значительный нормативно-правовой материал, что в научной литературе широко распространены идеи и споры о служебном праве как подотрасли административного права. По авторитетному мнению Ю. Н. Старилова, «служебное право представляет собой в настоящее время как минимум подотрасль административного права (т. е. с преимущественным отраслевым административно-правовым регулированием)» в силу соответствия общетеоретических стандартов правовых конструкций, устанавливающих главные факторы относимости соответствующего массива законодательного материала к той или иной подотрасли права, преимущественного характера и масштаба административно-правового регулирования служебных отношений в системе публичной службы, неразделимой взаимосвязи, переплетения и взаимодействия норм служебного права со многими административно-правовыми институтами, очевидного обособления и систематизации административно-правовых норм, устанавливающих порядок правовой регламентации государственно-служебных отношений, и пр.<sup>16</sup>

Более того, появился новый взгляд, обосновывающий, но чаще «предобосновывающий», отраслевой характер служебного права. В частности, С. Е. Чаннов

<sup>16</sup> См.: *Старилов Ю.Н.* Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 104.

указывает, что служебное право следует выделить «в отдельную правовую отрасль, которую с точки зрения существующей классификации отраслей целесообразно отнести к специальным отраслям», не настаивая на выводе «служебное право – отрасль права»<sup>17</sup>. Такая позиция имеет немало сторонников, при этом встречаются активные защитники подхода уже сформированного восприятия служебного права в качестве самостоятельной правовой отрасли<sup>18</sup>.

В целом служебные правоотношения, как верно отмечается в научной литературе, «возникают не только на государственной службе, но также и в рамках муниципальной службы, поскольку и та и другая являются разновидностями публичной службы». По этой причине делается вывод, что «служебное право представляет собой комплекс правовых норм, регулирующих отношения в сфере внутренней организации государственной и муниципальной службы...»<sup>19</sup>. Не оспаривая данный тезис, а также возможные отраслевые или подотраслевые характеристики государственной службы, с осторожностью заметим, что служебные правоотношения и государственно-служебные отношения – понятия не тождественные. Общим по отношению к соотносимым понятиям является слово «служба», которым в широком значении охватывается вся деятельность человечества по управлению, реализации управленческих функций. При этом небыло известно, что служба, являясь видом человеческой деятельности, неизменно сопутствовала любой социальной организации общества. Определений этому понятию можно дать достаточно много, поскольку для каждой социальной группы характерны свои особенности организации труда. В одном случае служба – это конкретная работа или место работы, а может, и сам процесс пребывания на ней. В другом – лишь достигнутая договоренность о выполнении какой-либо работы, исполнение обязанностей и долга и т. д.

В самом общем виде служба – это отношения по выполнению труда, какой-либо трудовой функции. Она может осуществляться в государственных органах, муниципальных органах или в негосударственных структурах. Служащие как субъекты, осуществляющие службу, воздействуют на человека, личность (учить, лечить и т. д.) либо предметы неодушевленного мира, производя продукцию, выполняя физическую работу (строители, портные, водители и др.). Тем самым и служба может быть полезной как для отдельного человека, так и группы людей или же всего общества и государства. Свои служащие есть в коммерческих предприятиях, аппаратах общественных объединений или политических партий,

<sup>17</sup> Чаннов С. Е. Служебное право как формирующаяся отрасль российского права // *Власть*. 2011. № 1. С. 108.

<sup>18</sup> См., например: Дякина И. А. Служебное право как комплексная отрасль права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д., 2007 ; *Ее же*. Становление служебного права как отрасли административного права // *Теория и практика общественного развития*. 2006. № 2. С. 92–97.

<sup>19</sup> Коробова Е. Г. Государственная служба в структуре административного права : правовой институт или подотрасль? // *РЕГИОН: системы, экономика, управление*. 2020. № 4 (51). С. 172.

муниципальных органах и органах государственной власти, а в каких-то случаях служба осуществляется в порядке индивидуальной трудовой деятельности.

Из этого можно сделать сразу несколько выводов, предположим, о межотраслевом правовом институте службы или специально отраслевом институте государственной службы как части системы административного права.

Интересно и важно заметить следующее: если обратиться к источникам по правовой теории, для институтов, подотраслей и отраслей права атрибутируются примерно одни и те же признаки с разной степенью их «активности». Нельзя отрицать, что все указанные «правообразования» представляют собой некую совокупность юридических норм или то, что они регулируют конкретный вид общественных отношений. При этом «крупность» того или другого элемента системы права обеспечивается базисностью, множественностью и активностью присущих ей характеристик. Поэтому ключевой и сложный вопрос заключается в вычислении провозглашенных атрибутов. С одной стороны, государственная служба сегодня достаточно «обросла» всеми необходимыми для признания в качестве правовой отрасли качествами, но с другой – более уверенному ее восприятию соответствует научно-правовой образ как элементной части отрасли административного права, сложно обособляемой от нее в силу приведенной выше аргументации.

Что касается доказывания институциональной характеристики государственной службы, то здесь, пожалуй, остается добавить, что «системообразующий выбор» может быть изменен после относительного разрешения вопроса наличия в административном праве подотраслей, их соотношения с институтами и подинститутами (аксиоматично, что любая отрасль права характеризуется делением, прежде всего на правовые институты, а выделение в ее составе подотраслей – во все не обязательно).

Таким образом в общих чертах выглядят институциональные признаки государственной службы. Можно сказать, что *государственная служба как институт административного права – это устойчивая и обособленная группа административно-правовых норм, которая регулирует государственно-служебные отношения, складывающиеся в процессе организации и функционирования системы государственной службы и обеспечения административно-правового статуса государственных служащих.*

И, наконец, заключительный тезис, поддерживаемый, развиваемый в публикации и относительно бесспорный (впрочем, как и первые два), – это ***безусловная функциональная зависимость эффективности в деятельности государственного аппарата от состояния и развитости государственно-служебных отношений и профессионально-личностных качеств государственных служащих.***

Повышение результативности деятельности государственного аппарата неизменно связано с государственной службой, являющейся общественным инструментом управления делами государства. Социально-правовой феномен го-

сударственной службы заключается в «огосударствлении» жизни людей. Здесь в полной мере проявляют себя цели организации и функционирования государственной службы, направленные на обеспечение интересов государства и общества, достижение согласия между ними.

При этом следует понимать и всегда помнить, что «массовый» человек видит в государственном служащем весь государственный аппарат. Поэтому государственные служащие в определенном смысле гарантируют жизнь государству и престиж его аппарату. С одной стороны, той, какая она (жизнь государства) будет, общество обязано поведению государственных служащих. От их морально-деловых качеств в конечном итоге зависит и состояние государственных дел в большинстве сфер общественной жизни, а именно: от здравоохранения, просвещения и культуры до финансов, энергетики и промышленности. При этом моральная сторона личности имеет не меньшее значение в сравнении с деловой. Служащие государства должны вызывать доверие и уважение у граждан, поскольку государство приобретает то или иное «лицо» благодаря им – кадрам, которым оно вверяет исполнение государственно значимых поручений.

Следует признать, что в настоящее время при отборе кандидатов на государственную службу упор делается в основном на их профессиональные знания, опыт и навыки работы. Вместе с тем именно этические качества государственного служащего находят прямое и самое частое воплощение в государственно-служебных отношениях, возникающих при контактах как с другими государственными служащими, так и гражданами (их объединениями). Вопрос моральной характеристики государственного служащего имеет большое значение как при подборе на должности руководящего состава в системе государственной службы, так и на любые другие, в том числе «обеспечивающего звена».

Вместе с тем всё замыкается на профессиональных и личностных качествах чиновников. Важную роль играют так называемые обеспечивающие условия государственно-служебной деятельности – организационные, правовые и иные факторы, способствующие или, наоборот, создающие препятствия качественно и эффективному служению государству. Если проводить параллель с экономической эффективностью, где результативность экономической деятельности определяется как отношение полученного экономического эффекта и затрат, обусловивших получение этого эффекта, то можно сказать, что и эффективность государственно-служебных отношений зависит от вложенных усилий в формирование этого института, и не только материальных.

Кроме того, уже на первых порах должны устанавливаться средства обнаружения препятствий к благосостоянию государственно-служебной сферы, особенно там, где нарушения наиболее опасные, а их плотность – высокая (например, в вопросах коррупции на государственной службе). При этом, как верно замечает Ю. Н. Стариков, «государственная служба из-за своей чрезмерной практической значимости для государства и общества, будучи важнейшим институтом в систе-

ме публичного управления, автоматически включается в центр всех современных преобразований, политических инноваций, правовых реформирований»<sup>20</sup>. И это хорошо, поскольку таким образом производится ее «дезинфекция» и «шлифовка».

**Для цитирования:** *Анисифорова М. В.* Концептуализация современного состояния государственно-служебных отношений // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 343–359. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-343-359>

**Recommended citation:** *Anisiforova M. V.* Conceptualization of the modern state of public-service relations // *Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search* / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 343–359. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-343-359>

*Всероссийский научно-исследовательский институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации*

**Анисифорова М. В.**, кандидат юридических наук,  
ведущий научный сотрудник

E-mail: [marianisiforova@mail.ru](mailto:marianisiforova@mail.ru)

*All-Russian Research Institute of the Ministry  
of Internal Affairs of the Russian Federation*

**Anisiforova M. V.**, Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher

E-mail: [marianisiforova@mail.ru](mailto:marianisiforova@mail.ru)

---

<sup>20</sup> *Стариков Ю. Н.* Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? С. 110.

## ИСПЫТАНИЕ КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ФОРМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПРИГОДНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

**С. Н. Братановский**

*Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова*

**Аннотация:** рассматриваются особенности испытания как одного из способов формирования кадрового состава органов государственного управления. Анализируется целеполагающая составная испытания. Исследуется правовой механизм проведения испытания.

**Ключевые слова:** государственная служба, испытание, целеполагание, субъекты, правовой механизм, юридические последствия.

## TEST AS AN ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORM FOR DETERMINING THE PROFESSIONAL SUITABILITY OF A CIVIL SERVANT

**S. N. Bratanovsky**

*Russian University of Economics named after G. V. Plekhanov*

**Abstract:** the article discusses the features of the test as one of the ways to form the staff of government bodies. The goal-setting component of the test is analyzed. The legal mechanism for conducting the test is being investigated.

**Kew words:** public service, survey, goal-setting, subjects, litigation, legal consequences.

Правовая норма, регулирующая испытание при приеме на работу, не является новшеством сегодняшнего дня. Впервые понятие «испытательный срок» было введено в Уставе о промышленном труде 1913 г., который стал первым актом, объединяющим все существующие на начало XX в. нормы, регулирующие отношения между наемными работниками и работодателем. В соответствии со ст. 33 Устава для лиц, желающих занять должность фабричного инспектора, устанавливалось испытание «в особой комиссии». Однако в данном документе порядок установления самого испытательного срока регламентирован не был.

Позднее, в 1918 г., в Кодексе законов о труде (ст. 32) появляется раздел «О предварительном испытании», в нем говорилось о том, что окончательному решению о принятии на работу (при условии, что сама работа отличается длительным характером) должно предшествовать испытание. Устанавливался срок испытания, который зависел от вида выполняемой работы и принадлежности работника к категории рабочих или служащих. При этом было установлено, что до истечения срока предварительного испытания работник считался безработным.

В 1971 г. был принят Кодекс законов о труде РСФСР<sup>1</sup> (КЗОТ 1971 г.). Документ собрал воедино все действующие на тот период акты, относящиеся к трудовому законодательству. Новые положения, установленные в них, были следующие:

а) впервые было предусмотрено установление испытательного срока только по соглашению сторон трудового договора, а не по инициативе работодателя, как это было ранее (п. 1 ст. 21 КЗОТа 1971 г.);

б) закреплено положение о том, что в период испытания на работника полностью распространялось законодательство о труде, т. е. теперь лицо, проходящее испытание, считалось принятым на работу;

в) введен запрет на установление испытательного срока для некоторых категорий работников (молодые специалисты; несовершеннолетние; инвалиды Отечественной войны, направленные на работу в счет брони, и т. д.)<sup>2</sup>.

Кодексом законов о труде Российской Федерации (ст. 21)<sup>3</sup>, который применялся в период учреждения института государственной службы Российской Федерации (1995 г.), испытание при приеме на работу характеризовалось как проверка соответствия работника поручаемой ему работе.

Аналогичная норма была закреплена в ст. 70 Трудового кодекса РФ<sup>4</sup> (далее – ТК РФ), который был принят в 2001 г.

Самим же Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>5</sup> определение (прямое или косвенное) испытания не давалось, что фактически означало применение в этой части указанных норм трудового законодательства.

Как ранее действовавшая редакция ст. 27 указанного закона, так и ее более поздний вариант не дают прямой дефиниции испытания, указывая лишь цель его установления – для проверки соответствия гражданина, поступающего на гражданскую службу, замещаемой должности гражданской службы. По существу, это

<sup>1</sup> См.: Кодекс законов о труде Российской Федерации : утв. ВС РСФСР 9 декабря 1971 г. (в ред. от 10.07.2001, с изм. от 24.01.2002) // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007.

<sup>2</sup> См.: Современные кадровые технологии в органах власти : монография / А. М. Беляев [и др.]. М., 2015.

<sup>3</sup> См.: Кодекс законов о труде Российской Федерации : утв. ВС РСФСР 9 декабря 1971 г. (в ред. от 10.07.2001, с изм. от 24.01.2002) // Ведомости ВС РСФСР. 1971. № 50. Ст. 1007.

<sup>4</sup> См.: Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990.



можно рассматривать как перефразировку соответствующей нормы ТК РФ, учитывающую специфику гражданской службы в качестве особой сферы трудовой деятельности.

Полагаем, что данный юридико-технический подход, использованный для характеристики испытания, не вполне верный, так как существующее указание цели испытания (косвенное определение испытания) является контекстным, формально относящимся исключительно к проведению испытания в отношении лишь одной группы лиц. Поэтому считаем необходимым сформулировать определение испытания (прямое или косвенное) в отдельной статье Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>6</sup>.

Как представляется, законодатель в этом случае считает, что в контексте трудового законодательства вопрос является очевидным и не имеет какого-либо практического значения.

В какой-то мере попытка дать определение рассматриваемому понятию была дана в пояснительной записке Правительства РФ к Федеральному закону от 31 декабря 2014 г. № 509-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>7</sup>, где испытание охарактеризовано «как механизм кадровой работы, позволяющий осуществлять дополнительную оценку уровня соответствия должности в отношении граждан», способствующий «формированию эффективного и высокопрофессионального кадрового состава гражданской службы». Вряд ли такое определение, не имея в своей основе сущностной базы, можно считать удачным.

Со своей стороны, суммируя теоретические подходы к рассматриваемому вопросу<sup>8</sup>, полагаем возможным дать следующее развернутое определение испытания на гражданской службе: *испытание – это проверка соответствия заявляемых гражданином (гражданским служащим) и (или) презюмируемых представителем нанимателя и требуемых для последнего знаний, навыков и умений (профессионального уровня), необходимых по замещаемой гражданином (гражданским служащим) определенной должности гражданской службы.*

Переходя от теоретического аспекта к содержательной характеристике испытания в контексте кадровой политики государственных органов, следует привести фрагмент комментария ст. 27 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который в полной мере раскрывает целеполагание работодателя при применении данной кадровой технологии. «Как показывает практика, различные оценочные

<sup>6</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>7</sup> См.: Там же. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 62.

<sup>8</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Воронеж, 2001. Ч. 2. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. С. 546 ; *Асутарян Р. М.* Правовые категории сегодняшнего дня. М., 2021. С. 56, 63 ; *Деев С. Р.* Основные институты административного права. М., 2019. С. 84 ; *Мосин Т. Р., Чоблинский В. Е.* Административная деятельность в сфере экономики // Вестник юстиции. 2022. № 1. С. 67–69.

мероприятия не дают реальной картины о будущем поведении, исполнении должностных обязанностей и результатах деятельности претендентов. И единственной возможностью остается только опробовать человека в действии, назначив его на должность. Испытательный срок – традиционный способ, который используют все работодатели, чтобы определить профессиональную пригодность работника. (...) За это время (испытательного срока. – С. Б.) обычно можно ясно увидеть, как сотрудник будет вести себя в долгосрочной перспективе»<sup>9</sup>.

Учитывая, что испытание является проверкой возможности качественного выполнения работником (гражданским служащим) возлагаемых на него должностных обязанностей, исходя из его профессиональной подготовленности, цель его проведения вполне очевидна – желание работодателя оптимизировать подбор кадров. В то же время нельзя сбрасывать со счетов, что на практике преследуется и иная цель – использовать испытание как дополнительную возможность увольнения гражданского служащего. Такая позиция работодателя, по мнению С. Р. Деева<sup>10</sup>, может иметь место в случае возникновения конфликтной ситуации, при однократном грубом нарушении гражданским служащим должностных обязанностей, которое не входит в соответствующий перечень согласно п. 3 ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ («Расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя»)<sup>11</sup>, при систематическом нарушении гражданским служащим служебной дисциплины и в иных случаях.

Имеется ли заинтересованность самого гражданского служащего в установлении испытания? Некоторые из комментаторов Федерального закона № 79-ФЗ считают, что определенные преимущества в испытании усматриваются и самими работниками, потому что в период испытательного срока они «имеют возможность оценить новую работу, ее условия, психологическую обстановку в коллективе, совместимость с руководителем»<sup>12</sup>. На наш взгляд, достаточно трудно согласиться с данной логикой, так как соответствующая оценка может быть сделана гражданским служащим и в ситуации назначения его на должность без испытания<sup>13</sup>. Единственным моментом заинтересованности гражданского служащего в установлении испытания является сокращенный срок подачи заявления о расторжении служебного контракта по собственной инициативе, о чем будет сказано далее в нашей статье.

<sup>9</sup> Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Н. И. Воробьев [и др.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Деев С. Р. Указ. соч. С. 84.

<sup>11</sup> См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>12</sup> Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / Н. И. Воробьев [и др.].

<sup>13</sup> См.: Братановский С. Н., Кочерга С. А., Братановская М. С. Административно-правовые основы государственной службы в России. М., 2014. С. 67.

Предваряя рассмотрение вопросов в отношении круга лиц, которым испытание устанавливается (не устанавливается), срока и результата испытания, требуется охарактеризовать сам правовой механизм установления испытания.

В соответствии с ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» условие об испытании гражданского служащего при заключении служебного контракта с гражданином предусматривается в служебном контракте и в акте государственного органа (приказе, решении, распоряжении) о назначении лица на должность гражданской службы (далее – акт о назначении).

Вполне очевидно, как отмечает Ю. Н. Стариков, что «отсутствие в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания»<sup>14</sup>.

Если в служебном контракте при его заключении, а также в акте о назначении отсутствуют положения об установлении срока испытания, считается, что гражданин назначен на должность гражданской службы без испытания. В прежней редакции ч. 2 ст. 27 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» данная норма была сформулирована именно таким образом.

Сложнее сделать однозначные выводы в двух других возможных случаях:

условие об испытании отражено в служебном контракте, но по какой-то причине не отражено в акте о назначении;

условие об испытании не закреплено в служебном контракте, но фигурирует в акте о назначении.

Рассматривая подробно первый возможный случай, можно отметить следующее. В соответствии с ч. 4 ст. 24 Федерального закона № 79-ФЗ в служебном контракте может быть предусмотрено также и условие об испытании. В контексте данной нормы Л. А. Чиканова считает, что «в тех случаях, когда в акте о назначении на должность условие об испытании отсутствует, стороны при заключении контракта вправе включить его в контракт»<sup>15</sup>. Аналогичная позиция у многих других ученых, которые считают, что решение об установлении испытательного срока может быть принято также на этапе заключения служебного контракта, если акт о назначении на должность не предусматривает этого условия прохождения гражданской службы<sup>16</sup>. Следует отметить, что суды придерживаются этой же точки зрения, правда, в обоснование своей позиции ссылаясь на ч. 2 ст. 27 Фе-

<sup>14</sup> Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старикова. Воронеж, 2016. С. 424.

<sup>15</sup> Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>16</sup> См.: Антонов С. И. Правовая презумпция. Саратов, 2018. С. 132 ; Братановский С. Н. Основы местного самоуправления. Курс лекций : учеб. пособие. М., 2009. С. 112 ; и др.

дерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ранее действовавшей редакции)<sup>17</sup>.

Необходимо учитывать, что согласно ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 79-ФЗ служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы. Учитывая это, а также положения ч. 1–2 ст. 27 указанного закона, полагаем, что условие об испытании не может быть включено в служебный контракт, если указание на испытание не отражено в акте о назначении.

Во втором рассматриваемом случае (при отсутствии технической ошибки в подготовке проекта служебного контракта) представляется, что следует считать испытание неустановленным, если соответствующее положение отсутствует в служебном контракте. Складывающаяся гипотетическая ситуация означает, что работодатель при выявлении данного противоречия должен внести уточнение в акт о назначении, исключив из него указание на испытание.

Допущение гражданина на основе приказа работодателя до службы при условии неознакомления лица с данным приказом, в котором указано на установление испытания, а также неоформление служебного контракта в письменной форме означает, что испытание для гражданского служащего не было установлено при назначении на должность<sup>18</sup>.

Немаловажным для анализа особенностей правового регулирования испытания на государственной гражданской службе является вопрос о субъектном составе.

Под лицами, которым может устанавливаться испытание на гражданской службе, в соответствии со ст. 27 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» понимаются:

- 1) граждане, поступающие на гражданскую службу, в отношении которых проведение испытания является обязательным;
- 2) граждане, поступающие на гражданскую службу, в отношении которых проведение испытания является хотя и не обязательным, но юридически допустимым;
- 3) гражданские служащие, в отношении которых проведение испытания является хотя и не обязательным, но юридически допустимым.

К первой категории законодательством отнесены граждане, которые впервые поступают на гражданскую службу (ч. 1 ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ). Каких-либо оговорок в данной норме не имеется, поэтому ее следует рассматривать как обязательное правило, а не как общую норму по отношению к специальной – ч. 2 ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ.

<sup>17</sup> См.: Апелляционное определение Верховного Суда Чувашской Республики от 8 октября 2012 г. по делу № 33-3288-12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> См.: Решение Московского районного суда города Твери от 8 декабря 2006 г. по делу № 2-1598/06. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ко второй категории законодательством отнесены граждане, назначаемые на должность федеральной гражданской службы Президентом РФ или Правительством РФ (п. 1 ч. 2 ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ).

К третьей категории законодательством отнесены:

граждане, ранее проходившие государственную службу Российской Федерации (п. 2 ч. 2 ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ) (далее – подкатегория-1);

гражданские служащие, назначаемые на должность гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа (п. 3 ч. 2 ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ) (далее – подкатегория-2);

гражданские служащие, назначаемые на должность федеральной гражданской службы Президентом РФ или Правительством РФ (п. 1 ч. 2 ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ).

Рассмотрим первый случай, когда испытание устанавливается в императивном порядке, т. е. когда данную процедуру следует рассматривать как обязательное условие служебного контракта.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона № 79-ФЗ гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ. В силу данной нормы следует, что испытание в обязательном порядке устанавливается гражданам, которые ранее не проходили федеральную государственную гражданскую службу и (или) государственную гражданскую службу субъектов РФ.

Из ч. 1 ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ также вытекает, что испытание в обязательном порядке устанавливается гражданам (если они ранее не проходили федеральную государственную гражданскую службу и (или) государственную гражданскую службу субъектов РФ):

замещавшим государственные должности Российской Федерации, субъектов РФ (указанные должности не включаются в перечень должностей гражданской службы);

замещавшим должности военной службы, правоохранительной службы. Хотя военная и правоохранительная службы в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>19</sup> являются составными частями системы государственной службы Российской Федерации, данные виды службы не могут быть в рассматриваемом случае отождествлены с гражданской службой.

Представляется, что на практике из-за неоднозначности толкования ч. 1–2 ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ (толкования данных норм, как общей и специальной) будут иметь место случаи назначения на должность гражданской службы без установления испытания лиц, замещавших должности военной службы или правоохранительной службы.

Крайне сложным является вопрос последствий назначения гражданина на должность гражданской службы без установления ему испытания, если в силу за-

<sup>19</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

кона это является обязательным. Неоднозначность ситуации проистекает также в связи с невозможностью учета в пользу работника вины работодателя в таком незаконном назначении. Так, согласно п. 11 ч. 1 ст. 33 и ст. 40 Федерального закона № 79-ФЗ нарушение установленных указанным законом обязательных правил заключения служебного контракта является одним из оснований увольнения с гражданской службы, но только в том случае, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы. Случаи, когда нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы, прямо перечислены в указанной ст. 40 Федерального закона № 79-ФЗ. Смоделированная нами управленческая ситуация не подпадает ни под один из данных случаев.

Представляется бесспорным возможность в рассматриваемой ситуации установления испытания путем обращения работодателя в суд с требованием об изменении условий служебного контракта. Однако данный путь является сложным, при этом ни работодатель, ни, тем более, сам гражданский служащий не имеют особой заинтересованности использовать указанный способ устранения нарушений законодательства<sup>20</sup>.

Полагаем, что в рассматриваемой ситуации как «техническое» решение при наличии согласия работника возможно заключение дополнительного соглашения к служебному контракту, устанавливающего испытание в качестве одного из условий прохождения гражданской службы. Однако при неудовлетворительном результате испытания и увольнении на этом основании гражданского служащего и обращении последнего в суд с требованием о восстановлении на работе указанное дополнительное соглашение будет достаточно оспоримым.

Аналогичной можно считать также ситуацию, когда имело место фактическое допущение гражданина до службы, при этом его назначение на должность гражданской службы с установлением испытания являлось обязательным. Полагаем, что в данном случае работодателю следует издать приказ о назначении все-таки с установлением испытательного срока.

При анализе первой подкатегории следует обратить внимание на внутреннюю противоречивость ч. 1–2 ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ. При рассмотрении законопроекта Правительства РФ в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации правовым управлением аппарата Государственной Думы было дано следующее заключение: «В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ “О системе государственной службы Российской Федерации” государственная гражданская служба является одним из видов государственной службы. Учитывая изложенное, по нашему мнению, в пункте 2 части 2 статьи 27 этого Федерального закона следует говорить не о «государственной службе Российской Федерации», а о «государственной службе иного вида» по отношению к гражданской службе. В противном случае проектируемые нормы пунктов 1 и 3 части 2 статьи 27 Федерального закона теряют смысл, так как при назначении гражданина, ранее проходившего гражданскую службу как

<sup>20</sup> См.: Козырь А. С. Коллизии в российском административном праве. М., 2021. С. 162.

государственную службу, на иную должность гражданской службы ему будет устанавливаться испытание независимо от причин увольнения с прежней должности гражданской службы и порядка назначения на новую должность гражданской службы»<sup>21</sup>. Данное предложение правового управления при рассмотрении законопроекта Правительства РФ, к сожалению, не было учтено.

К подкатегории-2 относятся гражданские служащие, которые переводятся из одного государственного органа в другой (исключение – назначение в порядке перевода гражданского служащего, назначаемые на должность Президентом РФ или Правительством РФ). Данный перевод допускается только с письменного согласия гражданского служащего (ч. 1 ст. 28 Федерального закона № 79-ФЗ).

Кто может быть инициатором установления испытания, когда оно не является обязательным? В ст. 27 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не дается прямого ответа. В ранее действовавшей редакции нормы указывалось, что испытание может быть предусмотрено сторонами служебного контракта, т. е. по соглашению сторон. Но, следует учитывать, что на практике рассматриваемое положение как в прежней, так и в действующей редакции применялось и применяется односторонне – важна только инициатива работодателя.

В соответствии со ст. 27 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» испытание не устанавливается следующим основным категориям:

1) для граждан, получивших среднее профессиональное образование по программе подготовки специалистов среднего звена или высшее образование в соответствии с договором о целевом обучении с обязательством последующего прохождения гражданской службы и впервые поступающих на гражданскую службу (п. 1 ч. 3) (далее – Категория-1);

2) для гражданских служащих, назначенных в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 79-ФЗ на должность гражданской службы в порядке перевода в связи с сокращением должностей гражданской службы или упразднением государственного органа (п. 2 ч. 3) (далее – Категория-2);

3) для иных граждан и гражданских служащих, для которых законодательством Российской Федерации предусмотрены гарантии по сохранению места работы, должности (п. 3 ч. 3) (далее – Категория-3).

Рассматриваемая норма является специальной по отношению к ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которой устанавливается обязательность испытания, и к ч. 2 данной статьи, устанавливающей перечень лиц, в отношении которых испытание может быть факультативным, т. е. нормой, определяющей исключения из общих правил установления испытания.

<sup>21</sup> Приводится по справ.-правовой системе «КонсультантПлюс».

Вышеуказанную Категорию-1 можно подразделить еще на две подкатегории: граждане, получившие среднее профессиональное образование по программе подготовки специалистов среднего звена;

граждане, получившие высшее образование.

В первом случае граждане могут быть приняты на гражданскую службу только на должности гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы; полученное гражданином среднее профессиональное образование должно соответствовать направлению деятельности (ч. 4 ст. 12 Федерального закона 79-ФЗ). Во втором случае также имеются определенные ограничения по замещению должностей гражданской службы, связанные с соответствующим стажем работы.

В ситуации, когда с гражданином ранее был заключен договор о целевом обучении с обязательством последующего прохождения гражданской службы, и данное лицо повторно поступает на гражданскую службу, в силу ч. 2 ст. 27 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установление испытания является возможным.

Механизм целевого набора и заключения соответствующих договоров на федеральном уровне регулируется Указом Президента РФ от 20 мая 2021 г. № 301 «О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении»<sup>22</sup>, постановлением Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 469 (в ред. от 04.02.2016) «Об утверждении Типового договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы и о порядке предоставления и размере дополнительной выплаты гражданам, заключившим соответствующие договоры»<sup>23</sup> и многочисленными нормативными приказами федеральных исполнительных органов, определяющих проведение конкурсных процедур на заключение договора на обучение граждан с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы в конкретном государственном органе.

На региональном уровне соответствующие вопросы должны решаться законодательством субъектов РФ (ч. 2 ст. 61 Федерального закона № 79-ФЗ). Например, согласно п. 1 ст. 25 Закона Тверской области от 21 июня 2005 г. № 89-30 (в ред. от 17.04.2017) «О государственной гражданской службе Тверской области»<sup>24</sup> заключение договора о целевом обучении между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения в течение определенного срока (но не менее 5 лет)

<sup>22</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 6533.

<sup>23</sup> См.: Там же. 2010. № 26. Ст. 3366.

<sup>24</sup> См.: Тверские ведомости. 2005. 24–30 июня.



осуществляется на конкурсной основе в порядке, установленном государственным органом по управлению гражданской службой.

В Категорию-2 (гражданские служащие, которым не устанавливается испытание) включаются гражданские служащие, которые назначаются на должность гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа в связи с сокращением должностей гражданской службы или упразднением государственного органа (ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 79-ФЗ). При этом данный перевод осуществляется с письменного согласия гражданского служащего, а также с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности, направлению подготовки.

В соответствии со ст. 64 ТК РФ<sup>25</sup> запрещается отказывать в заключении трудового договора работникам, приглашенным в письменной форме на работу в порядке перевода от другого работодателя, в течение одного месяца со дня увольнения с прежнего места работы. Из данного правила, как представляется, можно сделать следующие выводы: при пропуске по вине гражданского служащего, должность которого была сокращена, месячного срока трудоустройства в новый государственный орган ему может быть отказано в заключении нового служебного контракта;

месячный срок на трудоустройство уволенного гражданского служащего в новый государственный орган не является пресекательным в плане прав работодателя, поэтому при его пропуске руководитель государственного органа, куда переводится гражданин, вправе принять решение о назначении его на новую должность гражданской службы. При этом испытание гражданскому служащему всё равно не устанавливается.

Как видно из приведенного перечня, испытательный срок не устанавливается гражданским служащим, назначаемым на должности гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа в связи с реорганизацией, ликвидацией государственного органа либо сокращения должности гражданской службы. Следовательно, если внешний перевод производится по другим причинам, то такому государственному служащему может быть установлен испытательный срок, что представляется не совсем логичным, даже учитывая всю важность труда на должности государственной службы. Испытательный срок, прежде всего, устанавливается для проверки профессиональных качеств государственного служащего или, как указано в законе, «в целях проверки соответствия замещаемой должности». В ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» приведены параметры несоответствия гражданского служащего занимаемой должности: это состояние здоровья в соответствии с медицинским заключением и недостаточная квалификация, подтвержденная результатами аттестации. Поскольку служащий, как считает С. П. Матвеев, переводится из другого государственного органа, он уже замещал должность государ-

<sup>25</sup> См.: Трудовой кодекс Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

ственной службы, при этом мог быть принят на нее после испытательного срока<sup>26</sup>. Присвоение такому служащему классного чина свидетельствует о его пригодности к государственной службе, подтвержденной результатами аттестации. Следовательно, установление в данном случае вторичного испытательного срока будет преследовать иную цель, чем проверка профессиональных навыков, например выявление личностных качеств. Это, в свою очередь, не может гарантировать отсутствия субъективной оценки правоприменителя по отношению к переводимому государственному служащему. В связи с этим полагаем, что испытательный срок должен устанавливаться при переводе гражданских служащих лишь на вышестоящую должность<sup>27</sup>.

Кроме того, в тексте Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» никак не регламентирован вопрос об испытательном сроке при внутреннем переводе. В соответствии с п. 4 ст. 27 рассматриваемого закона испытательный срок может быть установлен при внешнем переводе государственного служащего. Вместе с тем в п. 1 названной статьи закреплено, что испытание может быть установлено при назначении на должность гражданской службы (при этом не уточняется, при первичном назначении или, например, внутреннем переводе)<sup>28</sup>. Таким образом, право представителя нанимателя устанавливать испытание вытекает из смысла нормы закона, но не зафиксировано в тексте нормативного акта. Кроме того, неудачной представляется редакция п. 1 ст. 27 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которой «сторонами может быть предусмотрено испытание гражданского служащего». Фактически вопрос об установлении испытания относится исключительно к компетенции представителя нанимателя. Лицо, поступающее на государственную службу, либо соглашается с условием испытания, либо нет. В том случае, если согласие на испытание не получено, служебный контракт не заключается. Таким образом, в данной ситуации следует говорить не о «соглашении сторон», а о праве представителя нанимателя устанавливать испытание<sup>29</sup>.

Наиболее сложной для толкования является вопрос в отношении Категории-3. Для определения круга лиц, которые обладают испытательным «иммунитетом», можно обратиться к редакции ч. 3 ст. 27 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», действовавшей до принятия Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 509-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной

<sup>26</sup> См.: *Матвеев С. П.* Совершенствование законодательства о государственной службе как фактор укрепления гарантий социальной защиты государственных служащих // Вестник Воронеж. ин-та МВД России. 2011. № 4. С. 116–124.

<sup>27</sup> См.: *Курилов М. П.* Государственная служба : организационно-правовое обеспечение. М., 2021. С. 94.

<sup>28</sup> См.: *Матвеев С. П.* Указ. соч.

<sup>29</sup> См.: Там же.

гражданской службе Российской Федерации»<sup>30</sup>. Однако и сравнительный анализ двух редакций не позволяет сделать однозначных выводов. С учетом этой оговорки видение п. 3 ч. 3 ст. 27 Федерального закона № 79-ФЗ у нас следующее.

Во-первых, ст. 70 ТК РФ, определяющая перечень работников, которым испытание не устанавливается, не применяется при рассмотрении работодателем вопроса установления испытания на гражданской службе. Применение ранее данной статьи при установлении испытания на гражданской службе не было единообразным. Наиболее актуальным это являлось в отношении вопроса возможности установления испытания при назначении на должность по результатам конкурса. Отсутствие единообразия подтверждалось и судебной практикой. С одной стороны, суды указывали, что замещение должности по результатам конкурса не препятствует в установлении испытательного срока, что «обусловлено спецификой прохождения государственным служащими гражданской службы и тем, что правовое регулирование прохождения этой службы регламентируют положения Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе Российской Федерации”, которые не содержат запрета устанавливать испытание для лиц, назначаемых на должность государственной гражданской службы по результатам конкурса»<sup>31</sup>.

С другой стороны, суды считали, что в силу ст. 5, 70, 423 ТК РФ и ст. 3, 27 Федерального закона № 79-ФЗ испытание при назначении на должность гражданской службы по результатам конкурса не может быть установлено<sup>32</sup>.

В контексте возможности применения ст. 70 ТК РФ О. В. Исаева пишет, что «конкурс – это способ замещения определенной должности, а испытание – это возможность проверить работника на предмет соответствия замещаемой должности. Тот факт, что гражданский служащий выиграл конкурс, вовсе не означает, что он справится с исполнением должностных обязанностей. К тому же для правоотношений, регулируемых трудовым законодательством, конкурсная процедура является скорее исключением, а не правилом. В рамках законодательства о государственной гражданской службе поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы по общему правилу осуществляется по результатам конкурса. Получается, что при расширительном подходе институт испытания вообще будет не востребован»<sup>33</sup>.

Диаметрально противоположную точку зрения имеют по этому вопросу В. Б. Башуров и М. Ю. Дитятковский, которые считают, что «кандидат на замещение вакантной должности гражданской службы посредством конкурсного отбора проверяется на предмет его соответствия должности гражданской службы,

<sup>30</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 62.

<sup>31</sup> Апелляционное определение Верховного Суда Чувашской республики от 8 октября 2012 г. по делу № 33-3288-12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> См.: Решение Ленинградского областного суда от 3 февраля 2005 г. по делу № 3-12/2005. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

<sup>33</sup> Исаева О. В. Испытание при поступлении на гражданскую службу как условие служебного контракта // Административное право и процесс. 2007. № 6.

на которую он претендует. Установление дополнительного испытания при условии качественного проведения конкурса для данных лиц при их назначении на должность гражданской службы, как полагаем, является излишним. Именно поэтому п. 1 ч. 4 ст. 70 ТК РФ предусмотрено, что испытание при приеме на работу не устанавливается для лиц, избранных по конкурсу на замещение соответствующей должности. Это обуславливает необходимость установления диспозитивного правила применения испытательного срока в отношении граждан, впервые поступающих на гражданскую службу»<sup>34</sup>.

На наш взгляд, первая из указанных позиций более верно отражает управленческую практику. Как полагаем, установление испытания при назначении на должность гражданской службы в большей степени направлено не на проверку соответствия гражданского служащего замещаемой должности, а на определение гражданским служащим необходимости дальнейшего осуществления профессиональной служебной деятельности в данном государственном органе (с учетом сложившейся в государственном органе системы управления и личностных отношений в коллективе). Характеризуя целевую направленность конкурса, Ю. Н. Старилов полагает, что «конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия квалификационным требованиям и должности гражданской службы»<sup>35</sup>. Используя термины классической физики, можно сказать, что конкурс – это потенциальная энергия, а испытание – кинетическая.

Во-вторых, испытание не может устанавливаться любым категориям лиц, в отношении которых ТК РФ или иными федеральными законами установлено ограничение на увольнение по общим основаниям, в частности, в отношении:

беременных женщин (ч. 1 ст. 261 ТК РФ);

женщин, имеющих ребенка в возрасте до трех лет, одинокой матери, воспитывающей ребенка-инвалида в возрасте до 18 лет или малолетнего ребенка – ребенка в возрасте до 14 лет, других лиц, воспитывающих указанных детей без матери, для родителей (иных законных представителей ребенка), являющихся единственным кормильцем ребенка-инвалида в возрасте до 18 лет либо единственным кормильцем ребенка в возрасте до 3 лет в семье, воспитывающей трех и более малолетних детей, если другой родитель (иной законный представитель ребенка) не состоит в трудовых отношениях (ч. 4 ст. 261 ТК РФ);

лиц, увольнение которых ограничено в соответствии с избирательным законодательством (п. 19 ст. 29, п. 2 ст. 41 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)»<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Баиуров В. Б., Дитятковский М. Ю. Проблемы правового регулирования отношений, связанных с установлением и исполнением условия об испытании государственного гражданского служащего Российской Федерации // Портал Мудрый Юрист.

<sup>35</sup> Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. М., 2020. С. 270.

<sup>36</sup> См.: Рос. газета. 2002. № 106.

В отношении первых двух категорий соответствующее ограничение введено с целью особой социальной защиты женщин и лиц с семейными обязанностями в связи с материнством и воспитанием детей. Представляется, что во избежание разночтений текст ст. 27 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следует дополнить прямым указанием на недопустимость установления испытания, по крайней мере, в отношении беременных женщин.

Действующим законодательством при установлении испытания для гражданских служащих не установлено исключение в отношении лиц, замещающих должность на срочной основе. При этом вполне реальна ситуация, когда гражданский служащий будет назначаться на «срочную» должность и срок его испытания будет совпадать со сроком замещения должности. О. В. Исаева никакой целесообразности в этом не усматривает, считая, что «в отношении «срочников» необходимо выработать иные правила установления испытания. По крайней мере, в ст. 70 Трудового кодекса РФ указано, что при заключении трудового договора на срок от 2 до 6 месяцев испытание не может превышать 2 недели. Аналогичное по смыслу, но, естественно, иное по содержанию и срокам положение должно (...) содержаться в Законе (Федеральном законе № 79-ФЗ. – С. Б.)<sup>37</sup>».

В отношении замещения «срочных» должностей (например, для замещения временно отсутствующих сотрудников) на практике возникает еще один актуальный вопрос: возможно ли неоднократное заключение служебного контракта (в тех случаях, когда это допускается законом) с условием испытания?

В связи с этим М. В. Пресняков указывает: «Если рассуждать формально-юридически, то следует признать наличие такой возможности, поскольку (...) испытание устанавливается именно при заключении трудового договора (...). Однако в подобных действиях работодателя можно усмотреть признаки злоупотребления правом, использования его не в соответствии с действительным смыслом и предназначением. Испытание устанавливается с целью проверки способности работника справиться с порученной работой, и если он уже прошел это испытание, то нет никакой необходимости и целесообразности включать такое условие в последующий срочный трудовой договор, предполагающий выполнение той же работы»<sup>38</sup>.

Если условие об испытании было предусмотрено в отношении лица, которому в соответствии с ч. 3 ст. 27 анализируемого ФЗ испытание при назначении на должность гражданской службы не может быть установлено, оно должно признаваться недействительным, даже если само это лицо и не возражает против такого условия. Данный вывод основан на правилах ч. 4 ст. 26 Федерального закона № 79-ФЗ, в соответствии с которыми служебный контракт не может ухудшать ус-

<sup>37</sup> Исаева О. В. Испытание при поступлении на гражданскую службу как условие служебного контракта // Административное право и процесс. 2007. № 6.

<sup>38</sup> Пресняков М. В. Испытательный срок : проблемы правоприменительной практики // Судья. 2014. № 9.

ловия прохождения гражданской службы, а также ущемлять права гражданского служащего, установленные Федеральным законом 79-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Далее остановимся на анализе сроков испытания. Части 1–2 ст. 27 изучаемого ФЗ, помимо категорий лиц, в отношении которых устанавливается испытание, также определяют сроки данного испытания. С учетом продолжительности испытания можно выделить два вида испытательного срока:

- 1) продолжительностью от одного месяца до одного года;
- 2) продолжительностью от одного до шести месяцев.

Срок испытания начинает течь с первого дня прохождения гражданской службы.

Общими условиями применения испытания (при установлении любого из видов испытательного срока) являются следующие:

минимальная продолжительность испытательного срока – один месяц. Из этого следует, что испытание не может быть установлено сроком на 30 или менее дней, четыре или менее недель (правильное определение срока – «на один месяц»);

продолжительность испытания устанавливается в месяцах. Из этого следует, что не вполне верным будет установление испытания сроком, исчисляемым в днях (например, 90 дней) или неделях (например, 10 недель);

конкретный срок при отсутствии дополнительного нормативного правового акта, регламентирующего процедуру испытания, определяется работодателем.

Не допускается продление первоначально установленного испытательного срока, даже в пределах максимально допустимого законодательством срока (например, нельзя продлить первоначально установленный срок испытания в один месяц до двух месяцев). Такая позиция нашла отражение в Письме Роструда от 2 марта 2011 г.<sup>39</sup>

Условие об установлении испытания сверх сроков, установленных законодательством, является ничтожным, но, полагая, не делает ничтожным само условие об установлении испытания (в пределах допустимого срока). Отметим, что эта точка зрения поддерживается не всеми. Например, В. С. Гусева считает, что «установление испытания сверх (...) сроков (...) лишает условие об испытательном сроке юридической силы. (...) Если этот отрезок (период испытания. – С. Б.) не определен, работник считается поступившим на работу без испытательного срока»<sup>40</sup>. Аналогичную позицию данный автор занимает и по ситуации, когда в трудовом договоре отсутствует указание на длительность испытания.

Следует отметить, что в сравнении с правилами ст. 27 анализируемого ФЗ, действовавшими до 2015 г. (не принимая во внимание факультативности уста-

<sup>39</sup> См.: Письмо Роструда от 2 марта 2011 г. № 520-6-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>40</sup> Гусева В. С. Актуальные вопросы при приеме и увольнении работников. М. : ГроссМедиа, 2008. С. 148.

новления испытания), сроки испытания были более «жесткие» – от трех месяцев до одного года. Данные сроки фигурировали и в ранее действовавшем Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>41</sup>. Для граждан и государственных служащих, назначаемых на государственную должность федеральной государственной службы Правительством РФ, срок испытания был установлен минимальным – в 3 месяца.

Представляется, что истина в этом вопросе посередине. Логично было бы установить при назначении испытания в обязательном порядке испытательный срок продолжительностью от трех месяцев.

К сожалению, «вилка» продолжительности испытательного срока является довольно значительной, а по первому его виду, как представляется, – излишне продолжительной. Целесообразно, с нашей точки зрения, прямо закрепить в Федеральном законе № 79-ФЗ, что продолжительность испытания устанавливается в соответствии с нормативным правовым актом государственного органа. При этом полагаем, что законодательством субъектов РФ уже в настоящее время в пределах «вилки» испытательного срока могут быть определены конкретные сроки испытания (например, во всех случаях – три месяца или от трех до пяти месяцев – в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы с учетом задач и функций государственного органа).

Имеется точка зрения, что конкретный срок испытания не во всех случаях обусловлен решением работодателя, а в определенных обстоятельствах может быть предметом соглашения сторон служебного контракта. В частности, П. Д. Зарубин считает, что «предметом соглашения на этапе заключения служебного контракта может стать только конкретная продолжительность испытательного срока, да и то только в том случае, если она не предусмотрена административным актом о назначении на должность»<sup>42</sup>.

В срок испытания в соответствии с ч. 6 ст. 27 изучаемого ФЗ не засчитываются периоды, когда гражданский служащий фактически не исполнял свои должностные обязанности, в том числе и без уважительных причин, а именно:

период временной нетрудоспособности гражданского служащего. При этом сама по себе временная нетрудоспособность, даже периодически повторяющаяся, в период испытательного срока не может служить основанием в дальнейшем для признания гражданского служащего не выдержавшим испытание;

любые другие периоды, когда гражданский служащий фактически не исполнял должностные обязанности.

Под вышеуказанными другими периодами следует понимать, в частности, время, когда гражданский служащий:

находился в отпуске без сохранения денежного содержания (ч. 15 ст. 47 Федерального закона № 79-ФЗ);

<sup>41</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990.

<sup>42</sup> Зарубин П. Д. Контракты на государственной службе. М., 2021. С. 86.

исполнял государственные или общественные обязанности (ст. 170 ТК РФ), например в случае явки в органы дознания или предварительного следствия, в суд в качестве свидетеля и т. п.;

фактически отсутствовал на служебном месте, в том числе в случае прогула<sup>43</sup>.

Представляется, что для гражданских служащих фактическим отсутствием будет также нахождение в медицинской организации на обследовании при прохождении ежегодной диспансеризации.

Федеральный закон № 79-ФЗ не связывает отсутствие гражданского служащего на работе с наличием уважительной причины. Важным является лишь то обстоятельство, что сотрудник государственного органа какое-то время фактически не исполнял свои служебные обязанности и тем самым лишил работодателя возможности оценить в этот период его профессионально-деловые качества.

Поскольку работник направляется в служебную командировку работодателем для работы по обусловленной трудовым договором трудовой функции, время нахождения в командировке следует засчитывать в период испытательного срока<sup>44</sup>.

Открытым остается вопрос возможности учета (или не учета) в сроке испытания периода нахождения гражданского служащего в отпуске и периода простоя.

Представляется, что время нахождения гражданского служащего в отпуске при отсутствии каких-либо оговорок в локальных правовых актах по этому вопросу не должно учитываться в период испытания.

При простое (пусть это и является на гражданской службе гипотетической ситуацией) мы считаем возможным руководствоваться следующим принципом:

при простое по вине гражданского служащего или причинам, не зависящим от работодателя и гражданского служащего, соответствующий период не засчитывается в испытательный срок;

при простое по вине работодателя – соответствующий период времени засчитывается в испытательный срок.

После перерыва течение испытательного срока продолжается. При этом его общая продолжительность как до, так и после перерыва не должна превышать срока, предусмотренного в Акте о назначении и служебном контракте.

Практическое значение имеет также вопрос возможности по индивидуальному решению работодателя или в соответствии с локальным правовым актом государственного органа зачета периодов отсутствия гражданского служащего на службе в испытательный срок. В частности, В. С. Гусева, полагает, что если имеется решение работодателя, то «в испытательный срок могут быть зачтены периоды отсутствия работника на работе, так как подобный зачет улучшает положение работника в сравнении с действующим трудовым законодательством»<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> См.: Письмо Роструда от 2 марта 2011 г. № 520-6-1.

<sup>44</sup> См.: Там же.

<sup>45</sup> Гусева В. С. Актуальные вопросы при приеме и увольнении работников // Юридический вестник. 2018. № 3. С. 92–99.



Данная позиция, на наш взгляд, с учетом требований законодательства о гражданской службе нуждается в уточнении: в испытательный срок могут быть зачтены периоды отсутствия сотрудника на гражданской службе, если гражданским служащим суммарно отработано не менее одного месяца.

Аналогичная ситуация и ее трактовка имеют место в вопросе уменьшения установленного срока испытания по письменному соглашению сторон служебного контракта.

В развитие института государственной службы в России большой вклад внес Ю. Н. Стариков – выдающийся ученый в области административного права России, исследователь и создатель концептуальных положений по многим аспектам науки административного права.

С глубоким уважением поздравляю со знаменательным юбилеем Юрия Николаевича. Желаю дальнейших творческих успехов в развитии нашей науки. Крепкого здоровья и личного счастья!

**Для цитирования:** *Братановский С. Н.* Испытание как организационно-правовая форма определения профессиональной пригодности государственного гражданского служащего // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старикова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 360–378. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-360-378>

**Recommended citation:** *Bratanovsky S. N.* Test as an organizational and legal form for determining the professional suitability of a civil servant // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 360–378. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-360-378>

*Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова*

**Братановский С. Н.**, доктор юридических наук,  
профессор, главный научный сотрудник

E-mail: [bratfoot@mail.ru](mailto:bratfoot@mail.ru)

*Russian University of Economics named after G. V. Plekhanov*

**Bratanovsky S. N.**, Doctor of Law, Professor, Chief Researcher

E-mail: [bratfoot@mail.ru](mailto:bratfoot@mail.ru)

**ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
И ПУБЛИЧНАЯ СЛУЖБА: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ  
И МОДЕРНИЗАЦИИ В КОНТЕКСТЕ НАУЧНЫХ ИДЕЙ  
ПРОФЕССОРА ЮРИЯ НИКОЛАЕВИЧА СТАРИЛОВА**

**В. В. Гриценко**

*Воронежский государственный университет*

**Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы теории публичной власти, государственного управления, совершенствования административного правового регулирования отношений в области организации и функционирования государственной службы; поддерживаются усилия ученых по дальнейшему развитию российского публичного служебного права. Дается краткий анализ проблемы цифровизации в сфере публичного управления.

**Ключевые слова:** публичная власть, публичное управление, публичная служба, научные труды Ю. Н. Старилова.

**PUBLIC AUTHORITY, PUBLIC ADMINISTRATION  
AND PUBLIC SERVICE: PROBLEMS OF FORMATION  
AND MODERNIZATION IN THE CONTEXT OF SCIENTIFIC IDEAS  
OF PROFESSOR YURY NIKOLAYEVICH STARILOV**

**V. V. Gritsenko**

*Voronezh State University*

**Abstract:** the article deals with the issues of the theory of public authority, public administration, improvement of administrative legal regulation of relations in the field of organization and functioning of the public service; supported the efforts of scientists for the further development of Russian public service law. A brief analysis of the problem of digitalization in the field of public administration is given.

**Key words:** public authority, public administration, public service, scientific works of Yu. N. Starilov.

В преддверии юбилея заслуженного деятеля науки Российской Федерации, декана юридического факультета Воронежского государственного университета, заведующего кафедрой административного и административного процессуального права, доктора юридических наук, профессора Юрия Николаевича Старилова представляется целесообразным рассмотреть лишь одну из многочисленных сфер его научных интересов, посвященных проблемам административного права, через призму триады терминов «публичная власть», «публичное управление» и «публичная служба», находящихся в юридической науке в тесной взаимосвязи, объединенных не только их публично-властным характером, но и общими политическими и правовыми основами.

В Толковом словаре русского языка «публичный» определяется как «общественный»; «осуществляемый в присутствии публики, открытый»<sup>1</sup>. И. А. Исаев подчеркивает, что в современном смысле слова понятие «публичный» появилось только в XVIII в., несмотря на то что категория греческого происхождения и дошла до нас в римской интерпретации. В Средние века частное и публичное передавались в римских терминах (публичность – *res publica*)<sup>2</sup>.

Построение и формирование правового государства, что закреплено в ст. 1 Конституции РФ, невозможны без эффективного взаимодействия трех указанных терминов.

Исходя из общетеоретических положений, публичная власть всегда ассоциировалась с государством, так как наличие публичной власти является важным признаком государства. В частности, Т. Н. Радько считает, что государство – это «суверенная политико-территориальная организация определенных социальных сил (классов, групп, всего народа), обладающая аппаратом управления и принуждения, делающая свои веления общеобязательными и решающая как классовые, так и общесоциальные задачи»<sup>3</sup>.

Однако после внесения изменений в Конституцию РФ Законом РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»<sup>4</sup> данный термин из не приметного общетеоретического преобразовался в конституционный, получив в юридической науке «новую жизнь»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений. М., 2024. С. 631.

<sup>2</sup> См.: Исаев И. А. Тотальная мобилизация в эпоху масс и машин // История государства и права. 2022. № 4. С. 9.

<sup>3</sup> Радько Т. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд. М., 2022. С. 83.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>5</sup> Необходимо отметить, что данный термин неоднократно использовался в решениях Конституционного Суда РФ, например: По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708 ; По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от

Несмотря на отсутствие дефиниции, он используется в статьях Конституции РФ (ч. 1 ст. 67, п. «г» ст. 71, ч. 2 ст. 80, п. «е<sup>5</sup>» ст. 83, ч. 3 ст. 131, ч. 3 ст. 132)<sup>6</sup>.

Безусловно, любое законодательство, в том числе и административное, должно основываться на положениях Конституции РФ.

Исходя из заключения Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации», несмотря на то что принцип единой системы публичной власти хотя и не нашел буквального закрепления в главе первой Конституции Российской Федерации, вместе с тем имплицитно следует из основных конституционных положений. Таким образом, категория «единая система публичной власти» производна, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального русского народа<sup>7</sup>.

Внесение в Конституцию РФ одного лишь термина «публичная власть», по предположению Ю. Н. Старилова, повлечет «бесконечные совершенствования огромного количества федеральных и региональных законов»<sup>8</sup>, носящих непоследовательный, противоречивый характер (что наблюдается в настоящее время)<sup>9</sup>,

---

31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» : постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998г. № 3-П // Там же. 1998. № 4. Ст. 532 ; По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Рос. газета. 2015. 14 дек.

<sup>6</sup> См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 12. Ст. 1855.

<sup>8</sup> *Старилов Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 1 (40). С. 20.

<sup>9</sup> См.: О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 9 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039 ; О федеральной территории «Сириус» : федер. закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // Там же. № 52 (ч. 1). Ст. 8583 ; и др.

обостривший научную дискуссию<sup>10</sup>, в том числе и о расширении предмета административного права<sup>11</sup>.

Н. С. Бондарь подчеркивает, что в 2020 г. «мы стали свидетелями появления отдельных, порой неожиданных, поправок к тексту Основного закона, не имевших конституционного обоснования, и только теперь, вдогонку, они должны стать предметом научно-теоретического осмысления...»<sup>12</sup>.

Иной позиции придерживаются А. Я. Капустин и С. Б. Бальхаева, которые считают, что «изменения расширили ценностный каталог Конституции РФ, обе-

<sup>10</sup> См., например: *Тихомиров Ю. А.* Наука административного права : преемственность и новые повороты // Административное право и процесс. 2021. № 7. С. 11–15 ; *Россинский Б. В.* Роль системы публичной власти в реализации функций государственного управления // Законы России. 2022. № 4. С. 77–85 ; *Зеленцов А. Б.* Административная власть как правовая категория // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 35–41 ; *Стахов А. И., Ландерсон Н. В.* Публичная администрация в России : понятие, система и структура // Там же. № 10. С. 4–15 ; *Уманская В. П., Малеванова Ю. В.* Государственное управление и государственная служба в современной России. М., 2020 ; *Кондрашев А. А.* Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 15–25 ; *Жеребцов А. Н.* Очерки истории науки российского административного права : учеб. пособие. М., 2021 ; *Талапина Э. В.* Перспективы правового регулирования качества публичного управления // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 33–36 ; *Безруков А. В., Кожевников О. А., Мещерягина В. А.* Конституционная реформа 2020 года как основа построения устойчивой и эффективной системы публичного управления в России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 28–32 ; Местное самоуправление в единой системе публичной власти : вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации / Л. Т. Чихлидзе [и др.] ; под ред. Л. Т. Чихлидзе. М., 2020 ; *Чеботарев Г. Н.* Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19–23 ; *Югов А. А.* Единая система публичной власти : понятие и общая характеристика // Там же. 2022. № 2. С. 16–22 ; *Кобзарь-Фролова М. Н.* Система органов публичной власти Российской Федерации : понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2. С. 192–203 ; *Спирidonov П. Е.* Особенности системы публичного управления в Российской Федерации и ее влияние на развитие административного права // Административное право и процесс. 2021. № 8. С. 29–34 ; *Болдырев О. Ю.* Публичная власть в России : конституционно-экономические проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 8–14 ; *Костюков А. Н.* Маятниковый федерализм : начало новой фазы публичной власти в субъектах Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2022. № 2. С. 7–13 ; *Киреева Е. Ю., Нудненко Л. А.* Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 62–67 ; и др.

<sup>11</sup> См., например: *Россинский Б. В.* Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 6–13 ; *Зеленцов А. Б.* Границы и структура предмета административного права : дискуссионные вопросы // Там же. 2020. № 9. С. 5–20 ; *Осинцев Д. В.* Реалии государственного управления и предмет административной науки // Там же. 2022. № 1. С. 31–33 ; *Ордина О. Н.* К вопросу о понимании предмета административного права // Там же. 2020. № 12. С. 18–20 ; *Богданова К. В., Сорокин В. А.* Проблемные аспекты административного права. 2021. № 3. С. 69–71 ; *Кононов П. И.* Дискуссионные вопросы теории административных правоотношений // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 76–88 ; и др.

<sup>12</sup> *Бондарь Н. С.* Аксиология конституционного мировоззрения. Ч. 1 : Конституционное мировоззрение в ценностном измерении обновленной Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 5.

спечили более рельефное отражение в нем исторических истоков, духовных традиций и собственных идеалов российского общества, конкретизировали параметры социального государства, зафиксировали современные очертания формы Российского государства и отразили совершенствование механизма государства и осуществление публичной власти»<sup>13</sup>.

Таким образом, сбылось «предсказание» Ю. Н. Старилова о том, что «конституционно-правовое формальное закрепление категории “публичная власть” неминуемо станет отправной точкой для кардинального изменения российского законодательства и не только административного»<sup>14</sup>.

Что касается отрасли административного права, то это непосредственно связано с его понятием, содержанием предмета правового регулирования, структуры, административно-правовых институтов.

Так, Б. В. Россинский подчеркивает, что «административное право – это отрасль российской правовой системы, представляющая собой правовые теории и совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями»<sup>15</sup>.

По мнению Б. В. Россинского, «предмет науки административного права состоит в выявлении закономерностей общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности системы исполнительных органов публичной власти, иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями, и разработке на этой основе необходимых теоретических положений, нормативных требований и практических рекомендаций, направленных на совершенствование процесса государственного управления»<sup>16</sup>. Таким образом, прослеживается взаимосвязь понятия и предмета с публичной властью.

Следует отметить, что административное право всегда находится «на передовой» перед новыми вызовами экономического, политического, санкционного, военного характера, так как первыми, кто принимает на себя такие вызовы, являются государственные и муниципальные служащие, лица, замещающие государственные и муниципальные должности.

По мнению М. Н. Кобзарь-Фроловой, в Конституции РФ, благодаря конституционным изменениям, «сформировался новый социально-политический феномен – публичная власть»<sup>17</sup>, но ведь он и ранее, исходя из общетеоретического подхода, имел и социальный (так как общественный) и, безусловно, политический характер, выступая в качестве основного признака государства.

<sup>13</sup> Капустин А. Я., Бальхаева С. Б. Конституция и международное право : новая модель взаимодействия // Lex Russica. 2022. № 4. С. 118.

<sup>14</sup> Стариков Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы. С. 28–29.

<sup>15</sup> Россинский Б. В. Развитие представлений о предмете административного права. С. 12.

<sup>16</sup> Там же. С. 13.

<sup>17</sup> Кобзарь-Фролова М. Н. Указ. соч. С. 192–203.

Ю. Н. Стариков считает, что «“публичная власть” – это в большей степени “университетско-профессорский” термин, предназначенный для объяснения существования разнообразных властвующих субъектов, действующих в обществе и государстве и реализующих принадлежащий им правовой статус»<sup>18</sup>.

Анализируя статьи Конституции РФ, в которых используется данный термин, Ю. Н. Стариков подчеркивает, что «надлежащий вид и правильную форму указанная новелла приобрела бы в случае первоначального установления норм о публичной власти в главе 1 Конституции Российской Федерации»<sup>19</sup>. Думается, что в преддверии дискуссий принятия новой Конституции РФ данное предложение вполне реально<sup>20</sup>. Следует также отметить, что Ю. Н. Стариков в своих работах неоднократно предлагал внесение изменений в Конституцию РФ с целью совершенствования административного и административно-деликтного законодательства<sup>21</sup>, однако стабильность правового регулирования он относит к «важнейшей и сложнейшей в теории права теме»<sup>22</sup>.

При этом профессор в своих научных трудах особое внимание уделял реализации принципа справедливости, так как, по его мнению, «помнить о справедливости во всех преобразованиях законодательства и модернизации публичной власти» является важнейшим качеством «ученого-юриста, стремящегося к созданию идеальных и административных систем в стране»<sup>23</sup>.

В отличие от термина «публичная власть», который нашел отражение в Конституции РФ, публичному управлению (как и государственному управлению)<sup>24</sup> менее повезло, так как в Конституции РФ он не используется, даже термин «управление» применяется лишь три раза в отношении граждан, имеющих право

<sup>18</sup> Стариков Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы. С. 22.

<sup>19</sup> Там же. С. 24.

<sup>20</sup> См.: Клеандров М. И. О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть // Государство и право. 2022. № 1. С. 7–18.

<sup>21</sup> См., например: Стариков Ю. Н. Необходимы поправки в Конституцию Российской Федерации в связи с развитием административного и административного процессуального права // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. № 2. С. 15.

<sup>22</sup> Стариков Ю. Н. Концепция нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права : два важнейших вопроса в современной правовой теории // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2020. № 2. С. 22.

<sup>23</sup> Стариков Ю. Н. Требования правового государства – надлежащая основа для формирования парадигмы российского административного права // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 53.

<sup>24</sup> Следует отметить, Ю. Н. Стариков неоднократно и последовательно отстаивал идею о целесообразности разработки и принятия федерального закона «Об основных принципах и процедурах государственного управления в Российской Федерации» (см.: Стариков Ю. Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. С. 20–23 ; *Его же*. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы. С. 29).

участвовать в управлении государства (ст. 32); и в отношении управления федеральной собственностью (ст. 71, 114).

Однако, по справедливому замечанию П. Е. Спиридонова, именно конституционные изменения 2020 г. «существенно отразились на системе публичного управления в государстве»<sup>25</sup>.

Анализируя зарубежный опыт в сфере государственного управления, Е. В. Колесников отмечает, что «эффективное государственное управление возможно, если оно опирается на систему взаимосвязанных и взаимосогласованных законов во главе с Конституцией»<sup>26</sup>.

Критически относясь к отсутствию в Конституции РФ термина «государственное управление», Ю. Н. Стариков из плоскости теоретических аспектов переходит в практический, указывая, что ««публичная власть» и вслед за ней «публичное управление» дают возможность понять существование различных элементов публично-правовой реальности»<sup>27</sup>.

Рассуждения ученого в отношении узкого и широкого подхода термина «государственное управление» через призму конституционной реформы 2020 г. позволили сделать вывод, что публичное управление и есть понимание в широком смысле государственного управления, объединяющего разные уровни организации и функционирования публичной власти с участием и взаимодействием многочисленных государственных, негосударственных, общественных образований, организаций, объединений, коллективов<sup>28</sup>.

Кроме того, Ю. Н. Стариков не сомневается, что «каждый ученый-административист, конечно, разделяет идею о наличии в системе публичного управления большого разнообразия «процедурных особенностей», «стадийности», «этапов», «правил» осуществления всякой управленческой деятельности и определенных порядков принятия административных правовых актов», т. е. «невозможно не замечать существование в публичном управлении административных производств»<sup>29</sup>.

Аналогичной позиции придерживался Ю. Е. Аврутин, считавший, что государственное управление может стать «надлежащим» только при четком «нормировании внутриорганизационной и внешневластной деятельности на основе

<sup>25</sup> Спиридонов П. Е. Указ. соч. С. 29.

<sup>26</sup> Колесников Е. В. Законность как принцип организации и деятельности органов государственной власти // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 2.

<sup>27</sup> Стариков Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти : терминологический итог конституционной реформы. С. 26.

<sup>28</sup> См.: Там же. С. 28.

<sup>29</sup> Стариков Ю. Н. Много административных процессов не бывает, или административное судопроизводство – единственный вид современного российского административного процесса : по следам науч.-практ. конф. на тему «Современные проблемы построения российской модели административного процесса» (Сибирский юридический ун-т., г. Омск, 4 июня 2021 г.) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2021. № 2 (45). С. 290.



нормативно установленных, апробированных отечественной и зарубежной практикой, понятных и должностным лицам, и гражданам процедур»<sup>30</sup>.

При этом Ю. Н. Старилов указывал на необходимость модернизации государственного управления, которая возможна «не только путем проведения административных преобразований (т. е. реформ в области исполнительной власти или государственной службы), но и посредством модернизационного развития институтов других ветвей государственной власти»<sup>31</sup>, т. е. публичной власти в целом.

Различные проблемы публичной службы освещались и в других научных публикациях Ю. Н. Старилова<sup>32</sup>.

Следует отметить, что дефиниции государственного управления и местного управления закреплены в ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации», определяющем основные понятия, используемые только в данном законе (предполагается, что в других законах могут быть иные понятия?!).

Под государственным управлением понимается деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; под муниципальным управлением – деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития<sup>33</sup>.

Безусловно, недостатки законодательного характера негативно влияют на качество публичного управления, эффективность которого Э. В. Талапина предлагает оценивать по результатам<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / вступ. ст. Ю. Н. Старилова. СПб., 2017. С. 622.

<sup>31</sup> Старилов Ю. Н. Модернизация государства и административного права : поиск концепции // Юридические записки. 2012. № 2 (25). С. 230.

<sup>32</sup> См.: Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : проблемы реформы // Юридические записки. Вып. 3 : Проблемы государственной власти. Воронеж, 1995. С. 31–51 ; *Его же*. Вопросы реформирования государственной службы в Российской Федерации // Правоведение. 1995. № 6. С. 12–27 ; *Его же*. Аттестация государственных служащих и аттестационная процедура // Правовая реформа и реформа юридического образования. Вып. 6 : Юридический процесс : реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. Воронеж, 1996. С. 155–169 ; *Его же*. Правовое государство, публичные интересы и административное право // Правовая наука и реформа юридического образования. Вып. 15 : Российское правовое государство : итоги формирования и перспективы развития. Воронеж, 2003. С. 281–318 ; *Его же*. Административные процедуры как правовое средство обеспечения законности публичного управления // Там же. Вып. 21 : «Правовой нигилизм» и чувство законности в России : состояние, значение и формы. Воронеж, 2007. С. 204–235 ; и др.

<sup>33</sup> См.: О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31.07.2020) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 2278.

<sup>34</sup> См.: Талапина Э. В. Указ. соч. С. 36.

Практически одним из первых федеральных законов, после внесения изменений в Конституцию РФ 2020 г., был Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном совете Российской Федерации», в котором четко прослеживается замысел законодателя связать каким-либо образом Государственный совет как конституционный государственный орган с единой системой публичной власти.

Согласно ст. 2 данного закона под единой системой публичной власти понимаются «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства»<sup>35</sup>. Однако в совокупности перечисленных органов нет указания на Государственный совет.

При этом в части второй данной статьи к органам, осуществляющим координацию деятельности, входящим в единую систему публичной власти, наряду с Президентом РФ, Правительством РФ, законодатель относит Государственный совет и непонятно какие «другие органы публичной власти». Поэтому не ясно, каким образом Государственный совет, не входящий в единую систему публичной власти и не обладающий контрольными полномочиями, будет осуществлять такую «координацию».

Не дает ответа и ст. 3 данного федерального закона с многозначным, многообещающим названием «Государственный совет в единой системе публичной власти», устанавливающая, что он «в пределах своей компетенции участвует в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики Российской Федерации, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации». В связи с чем позиции ученых в отношении места и роли Государственного совета в единой системе публичной власти представляются спорными<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> О Государственном совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (ч. 3). Ст. 8039.

<sup>36</sup> См.: *Кардашова И. Б., Яковлев К. Л.* Государственный совет в системе публичной власти : история и современность // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 5 (85). С. 31–40 ; *Алпаткина Е. С.* Государственный совет Российской Федерации : мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 5. С. 55–60.

Таким образом, представляется логичным не «привязывать» Государственный совет РФ к единой системе публичной власти, а наоборот, принять федеральный закон «О единой системе публичной власти», с включением в систему органов Государственного совета.

Некоторая неопределенность, небрежность прослеживаются в различных вариациях использования термина «служба» в нормах Конституции РФ:

- ч. 2 ст. 7 в контексте определения России в качестве социального государства указывает на развитие «системы социальных служб»;
- ч. 4 ст. 32 закрепляет, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе;
- ч. 2 ст. 59 закрепляет обязанность граждан несения военной службы;
- ч. 3 ст. 59 закрепляет замену данной службы альтернативной гражданской службой;
- п. «ж» ст. 71 к исключительному ведению РФ относит «федеральные экономические службы»; метрологическую службу; метеорологическую службу; федеральную государственную службу; установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, а также ограничений, связанных с открытием и наличием счетов (вкладов), хранением наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации;
- ч. 3 ст. 97 устанавливает запрет депутатам Государственной Думы РФ находиться на государственной службе, депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Таким образом, термин «публичная служба» в Конституции РФ не применяется.

Следует заметить, что наибольшая часть научных публикаций Ю. Н. Старилова посвящена проблемам публичной службы, по отдельным вопросам он является «первопроходцем», основоположником российской модели служебного права.

В частности, С. Е. Чаннов и М. В. Пресняков подчеркивают, что «впервые в отечественной правовой науке мысль о необходимости разработки для служащих особого чиновного (служебного) права была высказана Ю. Н. Стариловым»<sup>37</sup> (имеется в виду учебник Ю. Н. Старилова «Служебное право». М., 1996).

В 1996 г. была также издана монография Ю. Н. Старилова «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование», в которой системно, комплексно и емко раскрывались теоретические вопросы государственной (муниципальной) службы, с учетом анализа законодательства того вре-

<sup>37</sup> Чаннов С. Е., Пресняков М. В. Служебное право : учеб. и практикум для вузов. 2-е изд. М., 2020. С. 7.

мени<sup>38</sup>, анализировались причины и ключевые направления правового регулирования, а также обосновывалось выделение служебного права в качестве самостоятельной правовой отрасли и отдельного учебного курса.

Данный научный труд, работа над которым, по признанию Ю. Н. Старилова, началась еще в начале 1990-х гг.<sup>39</sup>, имел теоретико-прикладной характер, так как предназначался для работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических учебных заведений, служащих государственных органов, учреждений, иных органов муниципальных образований, для которых указанное исследование стало «настойной» книгой.

Ю. Н. Старилов обосновывал необходимость создания государственной (муниципальной) службы и ее правового регулирования «существованием государства с его задачами и функциями, а также потребностью в организации кадрового потенциала государственных органов (законодательной, исполнительной и судебной властью)»<sup>40</sup>.

Еще в 1996 г. Ю. Н. Старилов использовал термин «публичная» применительно к службе, указывая, что «государственная и муниципальная (или, точнее, публичная) служба объединяет всех работающих лиц – сотрудников органов публичной власти, т. е. работающих на профессиональной основе и выполняющих задачи этих органов (например, государственных органов или органов местного самоуправления), которые входят в структуру государственной администрации (органов муниципального образования), понимаемой в данном случае в широком смысле и включающей в себя органы государственной власти на уровне Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления»<sup>41</sup>. Поэтому Ю. Н. Старилов сделал вывод, что государственная (муниципальная) служба – это публичная служба, т. е. служба в органах публичной власти<sup>42</sup>.

Ю. Н. Старилов подчеркивал, что «государственная служба является наиболее важным в административно-правовой науке понятием – административно-правовой категорией, отражающей свойства и основные черты административно-правовой действительности»<sup>43</sup>.

Рассматривая государственных служащих в качестве субъектов публичного (административного) права, Ю. Н. Старилов, предполагал, что «в перспективе

---

<sup>38</sup> В частности, Конституции РФ 1993 г., Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», установившего правовые основы организации государственной службы Российской Федерации и основы правового положения государственных служащих Российской Федерации.

<sup>39</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 4.

<sup>40</sup> Там же. С. 7.

<sup>41</sup> Там же. С. 8.

<sup>42</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М., 2015. С. 33.

<sup>43</sup> *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. С. 174.

они, вероятно, станут субъектами служебного (чиновного) права, формирование которого в Российской Федерации идет весьма быстрыми темпами»<sup>44</sup>.

Признавая государственную службу правовым образованием административного права, Ю. Н. Старилов не исключал ее комплексный характер, поскольку он «включает в себя правовые нормы различных отраслей права»: конституционного (государственного); международного, муниципального, трудового, уголовного, финансового<sup>45</sup>. В связи с этим ученый определял служебное право в качестве «особой части административного права», так как «в нем сходятся практически все административно-правовые институты: исполнительная власть, государственное управление, местное самоуправление, субъекты административного права, органы государственного управления и местного самоуправления, методы управления и административно-правовые формы, государственное принуждение, административная ответственность, контроль и надзор в системе исполнительной власти»<sup>46</sup>.

В диапазон научных интересов Ю. Н. Старилова входят: понятие государственной, муниципальной службы, принципы формирования и построения, элементы правового статуса служащих, реформирование службы, ее роль в построении правового государства, структурированность и этапность службы, институтов службы (институт аттестации государственных служащих, институт прохождения государственной службы, институт ответственности служащих), коррумпированность службы.

Еще в 1996 г. Ю. Н. Старилов предполагал появление в ближайшее время новой отрасли права – служебного права, в частности, по его мнению, «итогом реформирования государственной службы станет, вероятно, возникновение на месте устаревшей и неэффективной государственной службы современной публичной службы»<sup>47</sup>, с включением ее в Особенную часть административного права.

Термин «служебное право» ученый определял в четырех основных аспектах: отрасль права, отрасль российского законодательства, отрасль юридической науки и учебная дисциплина<sup>48</sup>.

Предположение Ю. Н. Старилова, что служебное право станет «одним из важнейших курсов административно-правового цикла в высших учебных заведениях»<sup>49</sup>, безусловно, подтвердилось.

Основные положения служебного права нашли отражение в учебнике Ю. Н. Старилова «Служебное право», с использованием нормативно-правовых

<sup>44</sup> Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. С. 183.

<sup>45</sup> См.: Там же. С. 198–211.

<sup>46</sup> Там же. С. 8.

<sup>47</sup> Там же. С. 290.

<sup>48</sup> См.: Там же. С. 335.

<sup>49</sup> Там же. С. 418.

актов по состоянию на 30 сентября 1996 г.<sup>50</sup> Актуальность учебника автор обосновывает во введении необходимостью проведения современных научно-теоретических исследований правового института государственной службы; улучшения практики организации и функционирования государственной службы; определения новых направлений ее реформирования; разработки федерального и регионального законодательства о государственной и муниципальной службе; формирования эффективного кадрового обеспечения государственного и муниципального управления в РФ<sup>51</sup>. Несмотря на то что учебник предназначался в основном для студентов, аспирантов и преподавателей, он вызвал интерес у государственных служащих.

Во введении данного учебника Ю. Н. Стариков не отрицает спорного характера отдельных положений, что послужило основой различных дискуссий в научной сфере и заложило огромный потенциал развития современного публичного служебного права с учетом современного административного, в том числе служебного законодательства, предмета и метода правового регулирования в концепции новых подходов через призму предмета и метода административного права.

По мнению Ю. Н. Старикова «публичное служебное право должно включать в себя правовые установления, которые регламентируют содержание правоотношений (государственно-правовых и частноправовых) лиц, находящихся на государственной службе, порядок их образования, изменения и прекращения»<sup>52</sup>.

Особое внимание ученый уделяет формированию учебного курса «Служебное право», точнее предпосылкам его формирования, в частности: значению профессионального чиновничества, превращению службы в правовое средство формирования качественно и эффективно функционирующего аппарата государства; развитию кадрового потенциала; пересмотру структуры учебного курса административного права; совершенствованию учебного процесса; теоретической разработке; развитию государственно-правовой специализации<sup>53</sup>.

Ю. Н. Стариков обосновывает целесообразность исследования государственной службы с двух точек зрения:

во-первых, как теоретическую конструкцию (т. е. в социальном, политическом, социологическом, правовом, организационном, нравственном аспектах);

во-вторых, как практику законодательного (нормативно-правового) регулирования государственно-служебных правоотношений<sup>54</sup>.

Рассматривая государственную (муниципальную) службу как публичную службу, т. е. службу в органах публичной власти, Ю. Н. Стариков обосновывает, что лица, занимающие высшие государственные должности, не состоят на государ-

<sup>50</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Служебное право : учебник. М., 1996.

<sup>51</sup> См.: Там же.

<sup>52</sup> Там же. С. 21.

<sup>53</sup> См.: Там же. С. 25–33.

<sup>54</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. С. 8–9.

ственной службе, поскольку, несмотря на то что «они имеют публично-правовой должностной статус... выполняют свои полномочия лишь в течение определенного периода времени»<sup>55</sup>.

К основным предпосылкам обособления служебного права как учебного курса Ю. Н. Старилов относит: глубокую теоретическую разработанность государственно-служебных вопросов; тенденцию разделения российского права на частное и публичное; потребность во всеобщей подготовке специалистов-юристов; наличие системы законодательных и иных нормативных актов<sup>56</sup>.

Основные идеи ученого в сфере публичной службы нашли отражение во всех учебниках и учебных пособиях по административному праву<sup>57</sup>.

Конституционная реформа актуализировала проблемы российской публичной службы. В связи с этим появилось много интересных научных публикаций<sup>58</sup>, а также претерпело изменение служебное законодательство.

Согласно ст. 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» в систему государственной службы включаются:

- государственная гражданская служба (федеральная государственная гражданская служба и государственная гражданская служба субъектов РФ);
- военная служба;
- государственная служба иных видов<sup>59</sup>.

При этом законодатель подчеркивает, что военная служба и государственная служба иных видов, устанавливаемые федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы.

<sup>55</sup> *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. С. 9.

<sup>56</sup> См.: Там же. С. 500–501.

<sup>57</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право : учебник ; *Его же.* Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж, 2001 ; *Росинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право : учебник. 6-е изд., пересмотр. и доп. М., 2019.

<sup>58</sup> См.: *Чеботарев Г. Н.* Публичная служба и общественное представительство : синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 21–24 ; *Кокурина О. Ю.* Проблема широкого понимания публично-правовой ответственности власти в контексте правостимулирующей политики в сфере государственной и муниципальной службы // Административное право и процесс. 2021. № 8. С. 35–45 ; *Липски С. А.* О позиционировании массива норм, регулирующих государственную гражданскую службу // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 4. С. 45–50 ; *Пчелинцев С. В.* Совершенствование законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе : некоторые особенности современного этапа // Российская юстиция. 2021. № 11. С. 8–14 ; *Гуринович А. Г.* Об учете в российской практике зарубежного опыта институционального обеспечения управления государственной службой // Административное право и процесс. 2021. № 12. С. 58–62 ; *Баранова С. А.* Служебное право как новая отрасль российского права : проблемы становления и развития // Вопросы российского и международного права. 2018. Т. 8, № 3А. С. 64–70 ; *Вишневецкий К. В., Кашкаров А. А.* Виктимологическая характеристика коррумпирования должностного лица органа публичной власти // Философия права. 2021. № 3 (98) ; и др.

<sup>59</sup> См.: О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

Неопределенность законодателя в отношении «государственной службы иных видов» свидетельствует о незавершенности процесса формирования системы государственной службы Российской Федерации. Отсутствие каких-либо критериев отнесения к иным видам государственной службы, легального определения службы, связанной с правоохранительной деятельностью, способствует бессистемности, стремлению отдельных государственных органов вырваться из государственной гражданской службы, иметь исключительно свой федеральный закон. Все это в конечном счете будет способствовать дальнейшему размыванию института государственной службы, обеспечению взаимосвязи государственной гражданской службы, военной службы и государственной службы иных видов. В связи с этим представляется обоснованным предложение А. М. Боброва, А. С. Телегина о закреплении в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» конкретных видов государственной службы<sup>60</sup>.

Ю. Н. Стариков определяет государственную службу как «важнейший административно-правовой институт, которому в системе административно-правового регулирования отведена роль “локомотива”, предназначенного для обеспечения “движения” государственного управления»<sup>61</sup>.

Анализируя результаты очередной административно-правовой реформы, Ю. Н. Стариков подчеркивает, что «административная реформа изменяет черты, содержание, а иногда и сами принципы соответствующих административно-правовых институтов. Если вспомнить некоторые нововведения института государственной службы, то можно говорить об изменении некоторых подходов в установлении государственной службы России»<sup>62</sup>.

По мнению Ю. Н. Старикова, «административная реформа пока не привела к ликвидации в деятельности государственных служащих произвольного управления по усмотрению, т. е. незаконного административного усмотрения»<sup>63</sup>.

Ю. Н. Стариков неоднократно указывал на проблему создания «объемного законодательства для государственных и муниципальных служащих и принятие дисциплинарного кодекса, который регулировал бы отношения в сфере дисциплинарного правонарушения, принуждения, ответственности и производства по делам о должностных проступках»<sup>64</sup>, в связи с чем он обосновывал необходимость принятия единого нормативного акта – дисциплинарного закона (дисциплинарного кодекса), который должен был стать «основой дисциплинарного законодательства»<sup>65</sup>.

<sup>60</sup> См.: Бобров А. М., Телегин А. С. Государственная служба иных видов : понятие и ее особенности // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 55–60.

<sup>61</sup> Стариков Ю. Н. Административное право – на уровень правового регулирования. Воронеж, 2003. С. 12.

<sup>62</sup> Там же. С. 78.

<sup>63</sup> Там же.

<sup>64</sup> Стариков Ю. Н. Служебное право : учебник. С. 497.

<sup>65</sup> Там же. С. 498.



Стремительное формирование и развитие служебного российского законодательства связано со многими обстоятельствами. В частности, Ю. Н. Старилов подчеркивает, что с 2008 г. оно развивалось и конкретизировалось «в связи с реализацией общих стратегий по повышению эффективности государственного (и муниципального) управления, обеспечению открытости публичного управления, удовлетворению потребностей общества, физических и юридических лиц в государственных (муниципальных) услугах, обеспечению доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти, противодействию коррупции в системе государственной и муниципальной службы, оптимизации кадровой политики в стране, формированию системы компетенций государственных служащих и эффективных административных процедур»<sup>66</sup>.

Ю. Н. Старилов определяет также муниципальную службу в качестве «особого вида публичной службы»<sup>67</sup>.

П. В. Крашенинников считает, для того «чтобы заработал принцип единства публичной власти, нужно сформировать механизм взаимодействия всех уровней власти»<sup>68</sup>, реализация которого возлагается на государственных и муниципальных служащих, т. е. на публичную службу.

При этом сам «механизм» должен быть четко закреплен в нормативно-правовых актах. Анализ норм Конституции РФ, положений Федерального закона «О Государственном совете Российской Федерации» свидетельствует об отсутствии такого акта и о целесообразности разработки и принятия федерального закона. Например: «О публичной власти в Российской Федерации», «О публичном управлении в Российской Федерации» или «О единой системе публичной власти в Российской Федерации» и др., так как необходимость принятия обусловлена самой концепцией единства публичной власти.

Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>69</sup> устанавливает правовое регулирование согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти.

При этом закрепляется, что деятельность органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте РФ, основывается на следующих принципах: обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; государственная и территориальная целостность Российской Федерации; распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; единство системы публичной власти; согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном,

<sup>66</sup> Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. С. 232.

<sup>67</sup> Там же. С. 235.

<sup>68</sup> Цит. по: Куликов В. Основной закон одним кликом. Региональные законы будут приведены в соответствие с новыми нормами Конституции // Рос. газета. 2020. 26 нояб.

<sup>69</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

региональном, муниципальном уровнях; разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти; признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации; самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий; гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий; обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в том числе посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти; государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц. Осуществляется работа по разработке проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>70</sup>.

Усложняют сложившуюся ситуацию несовершенство, нестабильность, противоречивость служебного законодательства. В связи с этим Г. Н. Чеботарев поддерживает предложение, прозвучавшее на конференции в Уральском государственном юридическом университете о разработке кодекса публичной службы, с закреплением в нем организационно-правовых форм, механизмов взаимодействия публичной службы с общественным представительством, участия институтов гражданского общества в контроле за деятельностью органов публичной власти<sup>71</sup>.

Необходимо также отметить, что идея создания кодифицированного акта является не новой. Проект кодекса государственной службы Российской Федерации, разработанный еще в конце 1990-х гг., по мнению Ю. Н. Старилова, являлся «концептуально обоснованным и содержательно цельным нормативным правовым актом, комплексно регламентирующим отношения в сфере гражданской государственной службы России»<sup>72</sup>. При этом он возлагал надежды на то, что «идея правового регулирования государственно-служебных отношений в едином кодифицированном законодательном акте не будет забыта»<sup>73</sup>. Однако даже принятие кодекса не повлечет выделения служебного права в самостоятельную отрасль права.

Ю. Н. Старилов обосновывает свою позицию в отношении того, что служебное право «представляет собой как минимум подотрасль административного права, т. е. с преимущественным отраслевым административно-правовым регу-

<sup>70</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : паспорт проекта федерального закона № 40361-8 (внесен сенатором РФ А. А. Клишасом, депутатом Государственной Думы ФС РФ П. В. Крашенинниковым). Принят Государственной Думой в первом чтении. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>71</sup> См.: Чеботарев Г. Н. Публичная служба и общественное представительство : синергия сотрудничества. С. 21–24 ; Его же. Муниципальная власть в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 57–60.

<sup>72</sup> Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 14.

<sup>73</sup> Там же.

лированием» следующими обстоятельствами: соответствие общетеоретическим стандартам правовых конструкций; преимущественный характер и масштаб административно-правового регулирования служебных отношений; неразрывная взаимосвязь со многими административно-правовыми институтами; обособление и систематизация административно-правовых норм; логика механизма административно-правового регулирования служебных отношений в сфере публичной службы; государственная служба как сфера постоянного внимания политиков и законодателей<sup>74</sup>.

По мнению ученого, «никогда служебное право не станет такой обособленной частью в системе отраслей российского права, характеризующейся особым (в отличие от методов административного права) методом воздействия на регулируемые служебные отношения», так как «невозможно, а главное – не нужно, «подгонять» служебное право под теоретические стандарты полнейшей сформированности (оформленности) самостоятельной отрасли права»<sup>75</sup>.

Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>76</sup> изменил дефиницию государственной службы под воздействием норм конституционных изменений и норм Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) «О федеральной территории “Сириус”»<sup>77</sup>.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба РФ – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ; федеральных территорий; органов публичной власти федеральных территорий; лиц, замещающих в федеральной территории должности, устанавливаемые федеральными законами и указами Президента РФ, а также уставом федеральной территории для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории.

<sup>74</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М., 2016. С. 12.

<sup>75</sup> *Старилов Ю. Н.* Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 103.

<sup>76</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5179.

<sup>77</sup> См.: Там же. 2020. № 52 (ч. 1). Ст. 8583.

При этом закрепляется, что федеральная государственная гражданская служба представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, органов публичной власти федеральной территории и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации<sup>78</sup>.

Таким образом, система публичной службы РФ в настоящее время не вписывается в концепцию единой системы публичной власти, так как отсутствуют:

- эффективное функционирование, взаимодействие всех видов государственной службы;
- единая нормативно-правовая база в сфере регулирования системы публичной службы;
- перечень иных видов публичной службы;
- единая, непротиворечивая система запретов и ограничений на государственной службе и т. д.

Резюмируя вывод относительно современного состояния публичного служебного права в России, Ю. Н. Старилов отмечает «высокий уровень, ясные юридические границы, крупный масштаб сформированности законодательства о государственной службе, позволяющий в полной мере говорить о российском служебном праве как о факте правовой системы страны, важнейшей составной части российского административного права, опирающейся на весьма сложно структурированное законодательство о государственной службе»<sup>79</sup>. По мнению М. Б. Добробабы, «чем выше эффективность служебного законодательства, тем качественнее работает предупредительный фактор, снижая показатели служебной деликтности в системе государственной службы Российской Федерации»<sup>80</sup>.

По справедливому замечанию Ю. Н. Старилова, «создание (а затем модернизация) законодательства о государственной (и муниципальной) службе, развитие теории государственной службы стали решающими факторами в обосновании концепции публичного служебного права»<sup>81</sup>.

Следует также отметить, что под воздействием развития новых информационных, цифровых технологий, формирования «сетевых моделей управления»<sup>82</sup>

<sup>78</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>79</sup> *Старилов Ю. Н.* Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России : была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 23.

<sup>80</sup> *Добробаба М. Б.* Служебное законодательство, регулирующие отношения дисциплинарной ответственности в системе государственной службы : проблемы эффективности // Вестник Воронеж. гос. ун-та. 2021. № 2. С. 67.

<sup>81</sup> *Старилов Ю. Н.* Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М., 2016. С. 201.

<sup>82</sup> *Романовская О. В.* Конституция и Не-Государство // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 4. С. 3.

кардинального научного переосмысления требуют многие положения публичной власти, публичного управления и публичной службы.

Одной из национальных целей развития России на период до 2030 г. на основании Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 является цифровая трансформация<sup>83</sup>.

И. В. Погодина, Д. А. Авдеев под цифровизацией государственного, а значит, и публичного, управления понимают «многоплановый процесс, предусматривающий разные способы интеграции информационно-коммуникационных технологий в деятельность субъектов публичной власти. Одним из направлений данного процесса является вовлечение граждан и организаций в процессы государственного управления<sup>84</sup>. При этом представляется, что цифровизация в указанных сферах будет иметь как положительные, так и отрицательные аспекты<sup>85</sup>.

Кроме развития законодательной базы, по мнению И. В. Погодиной, цифровизация требует «развития сферы цифровой этики, воспитания цифровой культуры – для предотвращения нарушения прав и обеспечения жизни в новой реальности»<sup>86</sup>.

Безусловно, стремительное развитие процессов цифровизации влияет на право в целом, и особенно на административное право, которое отстает от необходимости административно-правового регулирования различных его институтов, подотраслей, так как цифровизация выступает в качестве инструмента трансформации публично-служебных правоотношений. На фоне развития концепции цифрового профиля гражданина заслуживает внимания позиция о цифровом профиле публичного служащего, его поведении в новых условиях. Это значит, что и публичная власть, и публичное управление, и публичная служба всегда будут подвергаться процессам модернизации.

Безусловно, в одной статье невозможно отразить даже основные научные идеи Юрия Николаевича в отношении концепции публичной власти, публичного управления и публичной службы.

Студенты юридического факультета ВГУ на первом курсе интересуются: труды каких ученых лучше использовать при изучении административного права?

<sup>83</sup> См.: О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 30. Ст. 4884.

<sup>84</sup> См.: *Погодина И. В., Авдеев Д. А.* Состояние правового регулирования электронного участия граждан в публичном управлении в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2021. № 12. С. 31.

<sup>85</sup> См.: *Зубарев С. М.* Правовые риски цифровизации государственного управления // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 6. С. 23–32 ; *Его же.* Цифровизация государственного управления : новая административная реформа? // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 62–66 ; *Попова Н. Ф.* Необходимость цифровизации государственного управления в РФ // Там же. № 2. С. 48–53.

<sup>86</sup> *Погодина И. В.* К вопросу об изменении отношений между гражданами и государственной администрацией в эпоху цифровых технологий // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 2. С. 4.

Всегда возникает однозначный ответ: практически все административно-правовые институты можно изучать на основе научных публикаций Ю. Н. Старилова, особенно публичного служебного права.

Уверена, что научные исследования Юрия Николаевича как Ученого с большой буквы, Учителя, готового всегда поделиться мыслями, знаниями, доброго, прекрасного Человека никогда не исчерпают своего потенциала как в доктрине административного права, так и на практике, а также в жизни.

Шестидесятилетний юбилей – это своего рода итог проделанной огромной работы, тщательный, кропотливый результат теоретических изысканий и научных мыслей.

Хочется пожелать юбиляру крепкого здоровья, осуществления грандиозных научных планов, реализации творческих замыслов на благо служения российской и мировой науке, неиссякаемых сил и энергии, а также благополучия и счастья ему, его семье и близким людям!

**Для цитирования:** Гриценко В. В. Публичная власть, публичное управление и публичная служба: проблемы формирования и модернизации в контексте научных идей профессора Юрия Николаевича Старилова // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 379–399. (Юбилей, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-379-399>

**Recommended citation:** *Gritsenko V. V.* Public authority, public administration and public service: problems of formation and modernization in the context of scientific ideas of Professor Yuri Nikolaevich Starilov // *Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search* / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 379–399. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-379-399>

*Воронежский государственный университет*

**Гриценко В. В.**, доктор юридических наук,  
профессор кафедры административного  
и административного процессуального права  
E-mail: [vvgritsenko@mail.ru](mailto:vvgritsenko@mail.ru)

*Voronezh State University*

**Gritsenko V. V.**, Doctor of Legal Sciences,  
Professor of the Administrative  
and Administrative Procedural Law Department  
E-mail: [vvgritsenko@mail.ru](mailto:vvgritsenko@mail.ru)

## **ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ<sup>1</sup>**

**М. Б. Добробаба**

*Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина;  
Российская таможенная академия*

**С. Е. Чаннов**

*Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина –  
филиал ФГБОУ ВО «РАНХиГС»;  
Саратовская государственная юридическая академия;  
Саратовский национальный исследовательский государственный университет  
имени Н. Г. Чернышевского*

**Аннотация:** в статье представлена концепция обеспечения эффективности правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность государственных служащих. Дисциплинарные проступки в свою характеристику включают индивидуально-психологические особенности личности государственного служащего, которые при наличии определенных условий неизбежно приводят к нарушению служебной дисциплины в аппарате государственных органов, квалифицируемому как дисциплинарный проступок в системе государственной службы. Исследуются причины совершения дисциплинарных проступков. Особое внимание уделяется формированию правосознания служащих, направленного на недопущение нарушений служебной дисциплины. Исследуются параметры качества публичного служебного законодательства, регулирующего отношения дисциплинарной ответственности в системе государственной службы. Авторы предложили основные направления совершенствования служебного законодательства с целью заметного повышения его правового качества. Разработана система публичных дисциплинарных проступков. Полезным для практики представляется совершенствование видов дисциплинарных взысканий и правил их наложения. Важным выводом является необходимость оптимизации процедур привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности.

**Ключевые слова:** государственные служащие, дисциплинарная ответственность, дисциплинарные взыскания, эффективность дисциплинарной ответственности, публичные дисциплинарные проступки, процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности, служебная проверка.

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00448 «Правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы: проблемы формирования». Статья подготовлена с использованием материалов справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

## DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF CIVIL SERVANTS: CONCEPTUAL DIRECTIONS FOR IMPROVING EFFECTIVENESS

**M. B. Dobrobaba**

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin;  
Russian Customs Academy*

**S. E. Channov**

*Volga Institute of Management named after P. A. Stolypin – a branch of the  
Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «RANEPA»;  
Saratov State Law Academy;  
Saratov National Research State University named after N. G. Chernyshevsky*

**Abstract:** *the article presents the concept of ensuring the effectiveness of legal norms regulating the disciplinary responsibility of civil servants. Disciplinary offences include in their characteristic the individual and psychological peculiarities of a civil servant who, under certain conditions, inevitably lead to a breach of service discipline in the machinery of state authorities, which is qualified as a disciplinary offence in the civil service system. The reasons for committing disciplinary offences are investigated. Special attention is given to the formation of legal consciousness of employees, aimed at preventing breaches of service discipline. Parameters of quality of public service legislation regulating disciplinary responsibility relationships in the civil service system are being researched. The authors propose main directions for improvement of service legislation in order to improve its legal quality. A system of public disciplinary offences has been developed. It would be useful to develop a better system of disciplinary action and improve the rules for imposing disciplinary penalties. An important conclusion is the need to optimize the procedures for imposing disciplinary liability on civil servants.*

**Key words:** *public officials, disciplinary responsibility, disciplinary sanctions, effectiveness of disciplinary responsibility, public disciplinary offences, disciplinary procedures, performance review.*

В настоящее время дисциплинарная ответственность является одним из основных инструментов воздействия на поведение государственных служащих. По частоте применения и потенциальным возможностям данный вид юридической ответственности доминирует на государственной службе Российской Федерации<sup>2</sup>.

При этом законодательство о дисциплинарной ответственности отличается бессистемностью, существенно и не всегда обоснованно различается для разных видов государственной службы, содержит многочисленные пробелы, в силу чего не всегда позволяет оценить взаимосвязь между применяемой к служащему мерой воздействия и его поведением.

<sup>2</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Службное право. М., 1996. С. 420–421.



Подобная ситуация обуславливает уменьшение значимости института дисциплинарной ответственности государственных служащих как средства поддержания служебной дисциплины в аппарате государственных органов, подрывает их авторитет. Это свидетельствует о низкой эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственно-служебных правоотношений, что и обуславливает необходимость выяснения причин подобного положения и определения путей их устранения.

В целом для обеспечения эффективности правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность государственных служащих, необходимо соблюдение трех групп условий:

- 1) высокое качество служебного законодательства, регулирующего дисциплинарные отношения в системе государственной службы;
- 2) оптимальное его применение на практике;
- 3) высокий уровень правосознания государственных служащих – субъектов дисциплинарных отношений.

При этом меры по повышению эффективности дисциплинарной ответственности не могут носить «точечный» характер и касаться исключительно совершенствования отдельных норм законодательства. Речь должна вестись о целом комплексе мероприятий, затрагивающих как основы нормативного регулирования данного правового института, так и оптимизацию организационного построения системы государственной службы; взаимодействия между служащими; психологического и морально-нравственного состояния корпуса служащих. В связи с этим представляется, что указанные меры могут быть сгруппированы в два больших блока: 1) деликтологические; 2) специальные юридические.

### **Деликтологические меры**

Служебную деликтологию можно определить как обособленное направление административной деликтологии, представляющее собой неразрывно связанную с юридическими и общественными науками систему знаний о служебной деликтности как социально-правовом явлении, ее причинах и условиях, направленную на обеспечение эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы, разработку мер по предупреждению совершения государственными служащими дисциплинарных проступков. Деликтологические меры по повышению эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих, в свою очередь, могут быть подразделены на несколько подгрупп.

### **Минимизация причин и условий совершения дисциплинарных проступков**

Причины совершения дисциплинарного проступка представляют собой индивидуально-психологические особенности личности государственного служащего, которые при наличии определенных условий неизбежно приводят к наруше-

нию служебной дисциплины в аппарате государственных органов, квалифицируемому как дисциплинарный проступок в системе государственной службы.

В свою очередь, условия совершения дисциплинарных проступков в системе государственной службы есть совокупность устойчивых явлений социального характера, которые сами по себе не порождают совершение государственным служащим дисциплинарного проступка, но, выступая в дополнение к причинным, увеличивают вероятность его совершения.

Критерием разграничения данных категорий является субъективный характер причин совершения дисциплинарных проступков и объективный характер условий, способствующих их совершению. Выявление различий между причинами и условиями совершения дисциплинарных проступков и их систематизация обуславливает возможность применения разнообразных средств для их нейтрализации и устранения.

Учитывая определяющее значение субъективной причины в механизме совершения дисциплинарного проступка, в целях недопущения нарушения служебной дисциплины представляется необходимым:

- 1) обеспечить психологический отбор с применением методики выявления профессиональных и личностных качеств в отношении претендентов;
- 2) в процессе осуществления государственно-служебной деятельности – не допустить деформацию личности государственного служащего;
- 3) обеспечить создание объективных условий, детерминирующих правомерное поведение государственных служащих.

### **Предотвращение деформации личности государственных служащих**

Личность государственного служащего представляет собой интегральное понятие, характеризующее особенности включения государственного служащего в государственно-служебные отношения, объединяющее общечеловеческое, социально-специфическое и индивидуально-личностное начала. Наиболее действенной мерой повышения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы должна стать работа по усилению профилактики причин нарушений служебной дисциплины в аппарате государственных органов<sup>3</sup>. Она должна быть направлена на создание в государственном органе объективных и субъективных условий, детерминирующих правомерное поведение государственных служащих.

К числу объективных условий можно отнести:

- а) обеспечение формирования и развития профессиональной культуры государственного органа, определяющей комфортные организационно-технические и психофизиологические условия профессиональной деятельности государственных служащих;

---

<sup>3</sup> См. об этом подробнее: *Добробаба М. Б.* Деформация личности государственного служащего как причина совершения дисциплинарных проступков на государственной службе // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 43–48.

б) факторы, имеющие доминирующее значение в мотивационном механизме государственно-служебной деятельности:

– система гарантий для государственных служащих;

– прозрачная система карьерного роста;

– система материального и нематериального стимулирования, в том числе поощрение на государственной службе;

в) использование таких кадровых технологий, как наставничество, испытание при поступлении на службу и аттестация государственных служащих;

г) разработка и внедрение в каждом государственном органе модели базовых личностных компетенций;

д) систематизация и обеспечение детальной регламентации государственно-служебных отношений.

Субъективными условиями, определяющими правомерное поведение государственных служащих, являются:

а) знание руководителем государственного органа вопросов социальной психологии, связанных с особенностями формирования профессионального самосознания личности государственного служащего, что позволит использовать соответствующих каждому этапу становления личности механизмы воздействия;

б) проведение мероприятий по профилактике и устранению проблемы профессиональной деформации личности государственных служащих.

Поскольку деформация личности государственного служащего является основной причиной, способствующей совершению дисциплинарных проступков на государственной службе, изучение личности государственного служащего как субъекта дисциплинарных правоотношений, механизм формирования его противоправного поведения должны стать предметом служебной деликтологии как направления административно-деликтологических исследований.

### **Формирование правосознания служащих, направленного на недопущение нарушений служебной дисциплины**

Правосознание государственного служащего представляет собой сложное социально-правовое явление, особый вид правосознания, в котором одновременно проявляются: психические свойства, присущие государственному служащему как представителю социальной группы, и свойства индивидуального правосознания. Правосознание государственного служащего может быть отнесено к профессиональному правосознанию, элементы которого зависят от правопонимания, находятся в постоянном развитии и функционируют на всех стадиях механизма правового регулирования.

Значение правосознания как условия эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих заключается в том, что высокий уровень группового правосознания государственных служащих позволяет обеспечить общую превенцию дисциплинарных проступков в системе государственной службы; индивидуальное правосознание каждого государственного служащего – частную превенцию дисциплинарных проступков.

Учитывая подвижный характер правовой психологии и правовой идеологии как составляющих компонентов правосознания государственных служащих с позиции гносеологического подхода представляется необходимым обеспечить реализацию следующих направлений повышения уровня их правосознания:

- профессионально-этическая кодификация служебного поведения государственных служащих;
- обеспечение «этического режима» профессиональной служебной деятельности;
- формирование традиций государственной службы.

С целью недопущения деформации правосознания государственных служащих необходимо также принимать меры, направленные на нивелирование любых незначительных отклонений элементов правосознания, к числу которых следует отнести:

- осуществление оптимизации государственно-служебной деятельности;
- использование средств материального стимулирования, способствующих созданию действенного мотивационного механизма государственно-служебной деятельности;
- применение воспитательных средств.

При этом формирование высокого уровня правосознания государственных служащих должно быть определено в качестве одной из задач дисциплинарной политики как направления кадровой политики, что обуславливает необходимость разработки мероприятий, направленных на ее решение и четкого механизма их реализации<sup>4</sup>.

### **Специальные юридические меры**

В широком смысле эффективность служебного законодательства, регулирующего отношения дисциплинарной ответственности в системе государственной службы, охватывает как его результативность, так и качество служебного законодательства, регулирующего исследуемый правовой институт (количественная и качественная характеристика эффективности). Параметрами качества служебного законодательства, регулирующего отношения дисциплинарной ответственности в системе государственной службы, являются:

- 1) соответствие служебного законодательства правовой природе регулируемых им общественных отношений;
- 2) полнота, конкретность, непротиворечивость норм служебного законодательства, регулирующих дисциплинарную ответственность;
- 3) полнота законодательного регулирования правового статуса субъектов отношений дисциплинарной ответственности в системе государственной службы;

---

<sup>4</sup> См. об этом: *Добробаба М. Б.* К вопросу о дисциплинарной политике как направлении кадровой политики в системе государственной службы // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3. С. 62–67.

4) способность обеспечить защиту прав и законных интересов государственных служащих, являющихся субъектами дисциплинарных правоотношений;

5) учет в служебном законодательстве системной связи между видами ответственности (дисциплинарной и материальной), применяемыми в системе государственно-служебных отношений.

Для повышения качества служебного законодательства о дисциплинарной ответственности требуется его совершенствование, направлениями которого должны стать:

1) нормативное закрепление целей и принципов дисциплинарной ответственности государственных служащих;

2) переход к административно-правовой модели его построения;

3) детальная правовая регламентация материального аспекта дисциплинарной ответственности государственных служащих и процессуального механизма ее реализации;

4) унификация норм, регулирующих материальные и процессуальные аспекты привлечения государственных служащих к обычной дисциплинарной ответственности и ответственности за совершение дисциплинарных коррупционных проступков, как важного направления систематизации законодательства в данной сфере;

5) осуществление административно-правовой регламентации материальной ответственности государственных служащих всех видов государственной службы, с отражением системной связи дисциплинарной и материальной ответственности в служебном праве;

6) разработка и принятие единого комплексного нормативного акта, направленного на регулирование государственной службы, одним из разделов которого станет раздел, регулирующий дисциплинарную ответственность в системе государственной службы.

В государственно-служебных отношениях дисциплинарная ответственность выполняет несколько иную функцию, чем в отношениях трудовых. Если дисциплинарная ответственность работника перед работодателем носит по общему правилу частный характер, поскольку направлена на защиту экономических интересов последнего, то дисциплинарная ответственность государственных служащих призвана защищать публично-правовые интересы – обеспечить надлежащий порядок управления. Соответственно, дисциплинарная ответственность государственных служащих должна в меньшей степени зависеть от усмотрения конкретного руководителя, в сравнении с дисциплинарной ответственностью, наступающей по нормам трудового законодательства. Обусловлено это тем фактом, что нерациональное применение мер дисциплинарной ответственности к работникам (к примеру, один работник наказывается даже за незначительные проступки, а другой – отделяется устными замечаниями за более серьезные), если при этом законодательные нормы в полной мере соблюдаются, в конечном счете является внутренним делом конкретной организации. Проявление подобного субъективиз-

ма к государственным служащим может негативно сказаться на эффективности их деятельности, а также привести к снижению качества публичного управления.

В связи с этим повышение эффективности дисциплинарной ответственности может быть достигнуто лишь путем формирования ее административно-правовой модели, рядом особенностей отличающейся от трудово-правовой – для обычных работников<sup>5</sup>. Можно выделить следующие наиболее важные направления создания административно-правовой модели дисциплинарной ответственности государственных служащих.

### **Формирование системы публичных дисциплинарных проступков**

Несмотря на то что дисциплинарная ответственность государственных служащих в целом призвана защищать не частный, а публичный интерес, совершаемые служащими дисциплинарные проступки неоднородны с точки зрения объекта их посягательства. Представляется, что среди проступков, совершаемых государственными служащими, можно выделить внутренние, публичные и смешанные.

Внутренними являются те дисциплинарные проступки государственных служащих, которые посягают на внутренний служебный распорядок органа государственной власти. Это, например, прогул, опоздание на службу, ненадлежащее выполнение полученного служебного задания, появление на службе в состоянии опьянения и т. п. Разумеется, внутренние дисциплинарные проступки затрагивают также и публичный интерес государства или муниципального образования в целом. Ведь если прогул совершается работником частной организации, ущерб наносится лишь собственникам этой организации. Если же на службу не выходит служащий органа государственной власти, определенный ущерб может быть причинен всем членам общества. Поэтому, как справедливо отмечает А. В. Сергеев, дисциплинарные проступки служащих не только посягают на служебную дисциплину конкретного государственного органа, но также прямо или косвенно затрагивают интересы всей государственной службы в целом<sup>6</sup>. Однако, на наш взгляд, все же этот ущерб является скорее косвенным, опосредованным. Поэтому

---

<sup>5</sup> Разумеется, здесь встает вопрос о правовой природе дисциплинарной ответственности работников государственных и муниципальных предприятий и учреждений, которые согласно действующему законодательству не являются государственными или муниципальными служащими, однако реализуют трудовые функции в организациях, выполняющих общесоциальные задачи (т. е. ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей может негативно сказаться не только на конкретной организации, но и на интересах общества в целом). Полагаем, что решением здесь может быть «внедрение» в трудовое законодательство отдельных публично-правовых механизмов применительно к дисциплинарной ответственности данной категории работников (это отчасти сейчас сделано в отношении некоторых антикоррупционных обязанностей). В глобальном же плане здесь можно вспомнить об идеях профессора Ю. Н. Старилова о формировании законодательства о публичной службе, включающей в себя службу не только в органах власти, но и в юридических лицах публичного права (см.: *Старилов Ю. Н.* Институт государственной службы : содержание и структура // Государство и право. 1996. № 5. С. 19).

<sup>6</sup> См.: *Сергеев А. В.* Актуальные вопросы ответственности государственных гражданских служащих по административному праву : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 105.

представляется, что вопрос об обязательности или необязательности привлечения виновного служащего к дисциплинарной ответственности в данном случае может быть оставлен на усмотрение руководителя.

К публичным могут быть отнесены дисциплинарные проступки, которые не затрагивают внутренних правил органа государственной власти и не связаны с должностными обязанностями служащего, а посягают непосредственно на надлежащее функционирование государственной службы Российской Федерации. В эту группу можно отнести нарушения установленных законодательством запретов, несоблюдение ограничений, некоторых (в частности, антикоррупционных) обязанностей и т. п. Поскольку данные проступки непосредственно затрагивают публичные интересы, освобождение совершившего их служащего от ответственности представляется недопустимым. Подобные проступки должны быть исчерпывающим образом закреплены в законодательстве, что в принципе и имеет место уже в настоящее время<sup>7</sup>.

Наиболее сложной видится ситуация с третьей группой проступков, которые мы предлагаем назвать смешанными. Смешанными выступают дисциплинарные проступки, которые посягают одновременно и на правила внутреннего служебного распорядка, и на публичный интерес непосредственно. К ним можно, в частности, отнести такие деяния, как невыполнение законного приказа вышестоящего руководителя; хищение имущества государственного органа, совершенное по месту службы; разглашение служебной информации и т. п. В целом подход законодателя к наказанию за совершение смешанных проступков должен основываться, на наш взгляд, на тех же основах, что и к наказанию за публичные. В то же время закрепление в законодательстве перечня смешанных дисциплинарных проступков потребует более серьезной работы, чем перечня публичных из-за значительно большего их разнообразия. И здесь вполне уместно вспомнить предложение Ю. Н. Старилова о разработке Дисциплинарного кодекса РФ<sup>8</sup> либо, возможно, Служебного кодекса РФ, включающего нормы о дисциплинарной ответственности в качестве одного из своих разделов.

### **Совершенствование видов дисциплинарных взысканий и правил их наложения**

Закрепление более или менее полного перечня дисциплинарных проступков неизбежно поставит вопрос о корреляции между ними и предусмотренными за их совершение взысканиями. Полагаем, что такая корреляция должна иметь место

<sup>7</sup> Другой вопрос, что законодатель не всегда четко определяет, что их совершение (к примеру, за нарушение установленных для государственных служащих запретов) является именно дисциплинарным проступком и должно влечь дисциплинарную ответственность (см. об этом: *Пресняков М. В.* Дисциплинарная эффективность запретов, связанных с государственной гражданской службой: «утиный тест» (duck-test) // *Административное право и процесс.* 2021. № 10. С. 31–37).

<sup>8</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права : в 3 т. М., 2002. Т. 2 : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. С. 83.

только для публичных и смешанных дисциплинарных проступков, однако и здесь она не должна носить абсолютный характер (дискреционные полномочия лиц, наделенных правом наложения дисциплинарных взысканий, должны быть ограничены, но не полностью устранены). Исходя из этого статьи Дисциплинарного либо Служебного кодекса, определяющие конкретные деяния в качестве дисциплинарных проступков, должны устанавливать и ответственность за их совершение, но не точно, а в определенных пределах (как пример: «налагается взыскание в виде выговора или предупреждения о неполном должностном соответствии»). Целесообразным также выглядит закрепление перечней обстоятельств, смягчающих и отягчающих дисциплинарную ответственность; закрепление правил о наложении более строгого взыскания в случае совершения дисциплинарного проступка повторно; сложении взысканий и т. п., т. е. всех тех способов уменьшения дискреции правоприменителя, которые характерны в настоящее время для законодательства об административной или уголовной ответственности.

Отдельные дисциплинарные проступки могут по прямому указанию законодателя относиться к грубым или, напротив, малозначительным. Что касается первых, то в настоящее время они закреплены рядом нормативных актов, хотя и не во всех случаях прямо называются «грубыми» (см., например: ч. 2 ст. 49 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 30.04.2021) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>9</sup>; ч. 2 ст. 47 Федерального закона от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ (в ред. от 30.04.2021) «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>10</sup>; п. 3 ч. 1 ст. 37 и ст. 59.2 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 30.12.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>11</sup>; Приложение № 7 к Дисциплинарному уставу Вооруженных сил Российской Федерации<sup>12</sup> и др.). Отличительной чертой грубых дисциплинарных проступков является то, что даже за однократное их совершение к государственному служащему может быть применено взыскание в виде увольнения со службы. На наш взгляд, было бы целесообразно предусмотреть перечень (перечни) не только грубых дисциплинарных проступков, но и малозначительных проступков, за которые к служащим не могут быть применены более жесткие взыскания, чем замечание или выговор, при этом допустимо будет и полностью освободить служащего от ответственности по усмотрению конкретного должностного лица. В настоящее время попытки выделения малозначительных дисциплинарных проступков имеют место лишь в

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020 ; 2021. № 18. Ст. 3060.

<sup>10</sup> См.: Там же. 2019. № 40. Ст. 5488; 2021. № 18. Ст. 3060.

<sup>11</sup> См.: Там же. 2004. № 31. Ст. 3215 ; 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 6.

<sup>12</sup> См.: Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных сил Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 (в ред. от 24.12.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749 ; 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 9122.



отдельных случаях и в документах ненормативного характера<sup>13</sup>, однако из-за этого последнего обстоятельства судебные органы при рассмотрении дел, связанных с жалобами государственных служащих на наложение на них дисциплинарных взысканий, часто во внимание их не принимают<sup>14</sup>.

Специфика малозначительных дисциплинарных проступков государственных служащих должна заключаться и в том, что при их совершении и признании служащим своей вины представляется допустимым использовать упрощенные процедуры дисциплинарного производства, о чем еще будет сказано ниже.

Повышение эффективности дисциплинарной ответственности требует и совершенствования самой системы дисциплинарных взысканий. Для целей анализа эффективности могут быть выделены четыре группы дисциплинарных взысканий:

- 1) взыскания, имеющие моральный характер;
- 2) взыскания, имеющие организационный характер;
- 3) статусные взыскания;
- 4) взыскания, связанные с физическими лишениями.

Наибольшие проблемы в практике функционирования государственной службы Российской Федерации связаны с дисциплинарными взысканиями морального характера, степень воздействия которых во многом зависит от личности правонарушителя. В качестве решения этой проблемы представляется возможным сочетать в случае необходимости моральные дисциплинарные взыскания с некоторыми дополнительными мерами дисциплинарного характера, имеющими материальный характер либо ограничивающими карьерный рост чиновника, такими как:

- сокращение или лишение ежемесячного денежного поощрения;
- снятие различных льгот и компенсаций;
- сокращение частично размеров или лишение доплат к пенсии, начисляемых исходя из стажа государственной службы;
- лишение права замещать должности государственной гражданской службы;
- лишение нагрудных (почетных заслуженных) знаков;
- исключение из книги почета или с доски почета;
- исключение из состава кадрового резерва;
- понижение в классном чине (воинском, специальном звании, дипломатическом ранге).

В связи с этим отметим, что при опросе 463 государственных служащих, проведенном в рамках реализации научного проекта РФФИ «Правовые механизмы

<sup>13</sup> См., например: О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения : письмо Минтруда России от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. 2016. № 5.

<sup>14</sup> См., например: Определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 28 января 2020 г. № 88-1433/2020 по делу № 2-499/2019 ; Апелляционное определение Иркутского областного суда от 22 июня 2017 г. по делу № 33-5870/2017 ; Решение Кировского районного суда г. Ярославля № 2-3695/2017 2-3695/2017-М-3198/2017 М-3198/2017 от 18 сентября 2017 г. по делу № 2-3695/2017 ; и др.

обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы: проблемы формирования» (руководитель – М. Б. Добробаба), на вопрос: «Какими взысканиями необходимо, на Ваш взгляд, дополнить перечень действующих дисциплинарных взысканий?» – получили ответы: «дисциплинарный штраф» – 19,52 % (первое место среди опрошенных); «лишение льгот на определенный срок» – 12,2 % (второе место); «сокращение должностного оклада» – 7,32 % (третье место), т. е. дисциплинарные взыскания, связанные с материальными последствиями для наказанного служащего.

Отдельно следует урегулировать вопрос об установлении ограничений возможности поступить на государственную службу лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Для этого необходимо ввести новое дисциплинарное взыскание в виде лишения права замещать должности государственной службы (а также некоторые другие, связанные с выполнением публично значимых функций) на определенный срок, применяемое в качестве дополнительного. Сведения о применении данного взыскания должны в таком случае вноситься в специальный общедоступный реестр.

Технически оно может быть реализовано путем закрепления в законодательстве ограничения, связанного с государственной службой: нахождение в реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия, на которых было наложено дополнительное взыскание в виде запрета приема на службу лиц. Однако в таком случае внесение в реестр должно носить индивидуальный характер с учетом тяжести совершенного проступка, обстоятельств его совершения, личности правонарушителя и т. д. Применение данной меры дисциплинарно-предупредительного характера должно быть возможно только по судебному решению, обратиться же в суд с соответствующим заявлением должны иметь право представитель нанимателя, а также органы прокуратуры.

### **Оптимизация процедур привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности**

Бесспорно, большое значение для повышения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих имеет правоприменительная деятельность субъектов дисциплинарной юрисдикции. Только субъект дисциплинарной юрисдикции может принять решение о наложении дисциплинарного взыскания, освобождении от дисциплинарной ответственности, снятии взыскания – и этим он принципиально отличается от иных субъектов дисциплинарного производства, в том числе и тех, которые также участвуют в установлении фактических обстоятельств дисциплинарного дела.

Анализ взаимодействия субъектов правоприменительных отношений при осуществлении дисциплинарного производства позволяет выделить два направления их иерархичности:

1) нисходящее, связанное с делегированием властных полномочий от вышестоящего субъекта правоприменительной деятельности к нижестоящему;

2) восходящее, что проявляется в субординационном взаимодействии, связанным с распределением полномочий между нижестоящим субъектом (отношения по первичному рассмотрению дела) и вышестоящим (отношения по вынесению окончательного правоприменительного решения).

При этом теоретическое значение иерархичности субъектов правоприменительных отношений заключается в обосновании необходимости создания четкого механизма передачи государственно-властных полномочий от основного субъекта дисциплинарных отношений дополнительным, а также детальной регламентации оснований и последовательности действий при восходящем правоприменении; практическое значение – в необходимости соблюдения дополнительными субъектами требований строгой законности и целесообразности правоприменения в целях недопущения снижения эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы.

В настоящее время в системе государственной службы используются два подхода к реализации дисциплинарных мер: концентрированной и распределительной систем дисциплинарной власти. При использовании концентрированной системы (преимущественно это гражданская служба) вся полнота дисциплинарной власти находится в исключительной компетенции представителя нанимателя. Представителем же нанимателя в большинстве государственных органов выступают, как правило, лишь сами их руководители, а также руководители территориальных структурных подразделений (в случае их наличия). В результате полномочия субъекта дисциплинарной юрисдикции сосредотачиваются у достаточно узкого круга лиц либо даже у одного лица при наличии значительного числа подчиненных. Данная система, вполне удобная в небольших управленческих структурах, порождает проблемы в достаточно крупных и многочисленных государственных органах, связанные, в первую очередь, с невысокой оперативностью принятия решения, а также размыванием фактического и юридического ответственного субъекта дисциплинарной власти.

В противоположность – распределительная система (в настоящее время используется на военной службе, а также в ряде правоохранительных органов) наделяет дисциплинарно-юрисдикционными полномочиями значительное число должностных лиц при сохранении принципа: «дисциплинарная власть, предоставленная нижестоящим командирам (начальникам), всегда принадлежит и вышестоящим командирам (начальникам)». Плюсами ее по сравнению с концентрированной являются: гибкость («короткие цепочки» дисциплинарного производства позволяют оперативно реагировать на нарушения служебной дисциплины) и личная ответственность каждого субъекта дисциплинарной власти за принятие решения по применению дисциплинарного взыскания.

Представляется, что использование распределительной системы на всех видах службы способствовало бы повышению эффективности применения дисциплинарной ответственности. Учитывая, что государственная гражданская служба обладает менее жесткой и единообразной иерархической структурой власти-подчинения по сравнению с военной, предпочтительным будет, по нашему мнению,

вариант распределения дисциплинарной власти по аналогии с принятым в системе органов внутренних дел, т. е. между непосредственным руководителем гражданского служащего (начальник управления, отдела, департамента) и руководителем государственного органа в целом.

При этом полномочия непосредственного руководителя (руководителя структурного подразделения) должны быть ограничены в части конкретных мер дисциплинарного воздействия. На гражданской службе было бы целесообразно предоставить руководителям структурных подразделений (непосредственным руководителям) право применять дисциплинарные взыскания в виде замечания и выговора как характеризующиеся незначительными неблагоприятными последствиями для гражданского служащего. Применение иных мер дисциплинарного воздействия следует отнести к компетенции представителя нанимателя. Следует также сохранить общий принцип распределительной системы дисциплинарной власти, согласно которому руководитель государственного органа обладает всеми дисциплинарными полномочиями руководителей структурных подразделений<sup>15</sup>.

Как уже было отмечено выше, в случае совершения государственным служащим малозначительных дисциплинарных проступков, за совершение которых может быть применено дисциплинарное взыскание в виде замечания или выговора (т. е. как раз тех, которые предлагается отнести к дисциплинарным полномочиям непосредственных руководителей), при условии, что служащий не оспаривает своей вины, процедуры привлечения целесообразно проводить по упрощенной процедуре. В частности, вряд ли необходимо в подобном случае в обязательном порядке проводить служебную проверку.

В целом, по нашему мнению, представляется необходимым выделить три варианта подходов к проведению служебной проверки при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности:

1. Служебная проверка проводится в обязательном порядке в случаях совершения государственным служащим грубого дисциплинарного проступка; при поступлении жалоб и обращений третьих лиц о совершении государственным служащим дисциплинарного проступка; по требованию самого государственного служащего.

2. Служебная проверка не проводится при совершении государственным служащим малозначительного дисциплинарного проступка, который он не оспаривает.

3. Служебная проверка может проводиться, а может не проводиться (по усмотрению субъекта дисциплинарной юрисдикции) во всех остальных случаях.

Необходимо также совершенствование действующего законодательства в части уточнения сроков инициирования и проведения служебной проверки, поскольку существующее положение дел не соответствует принципу правовой определенности и допускает произвольное применение норм права. В частности,

<sup>15</sup> См. об этом более подробно: *Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Субъект дисциплинарной юрисдикции в служебных отношениях : концентрированная и распределительная системы дисциплинарной власти // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 11–17.*

в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следует предусмотреть максимальный срок принятия представителем нанимателя решения о проведении служебной проверки. В целях обеспечения принципа единства правовых и организационных основ государственной службы можно использовать нормы из законодательства о службе в органах внутренних дел и предусмотреть, что решение о проведении служебной проверки принимается в течение двух недель после обнаружения дисциплинарного проступка.

Видится необходимым также по аналогии с трудовым законодательством предусмотреть период исполнения субъектом дисциплинарной юрисдикции обязанности истребовать от государственного служащего объяснения по факту дисциплинарного проступка – в течение двух суток с момента его обнаружения.

В части оптимизации процедуры проведения служебной проверки требуется полностью исключить возможность заочного дисциплинарного производства. В связи с этим целесообразно предусмотреть обязательное участие государственного служащего на всех стадиях проведения в отношении его служебной проверки, а также его обязательное ознакомление под роспись с заключением по результатам такой проверки.

Применительно к процедурам наложения дисциплинарных взысканий представляется также необходимым отказаться от использования отдельной процедуры привлечения государственных служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Коррупционное правонарушение, определение которого в российском служебном законодательстве отсутствует, тем не менее имеет практически все признаки дисциплинарного проступка. По большому счету процедуры привлечения государственных служащих схожи и к дисциплинарной ответственности, и к ответственности за совершение коррупционных правонарушений: все они реализуются в рамках государственного органа (некоторые исключения установлены лишь для дисциплинарной ответственности военнослужащих); перед наложением взыскания, как правило, проводится проверка; взыскание на служащего налагается в порядке служебной подчиненности представителем нанимателя либо иным лицом, которому предоставлено такое право и т. д. Тем не менее законодатель посчитал необходимым выделить отдельную процедуру привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений, установив для нее следующие особенности:

- законодательством предусмотрен перечень коррупционных правонарушений, за которые предусмотрено взыскание в виде увольнения в связи с утратой доверия;
- перед наложением взыскания за совершение коррупционного правонарушения проводится специальная проверка;
- результаты этой проверки до наложения дисциплинарного взыскания могут направляться в комиссию по урегулированию конфликта интересов;
- имеются особенности в перечне фактов и обстоятельств, учитываемых при наложении взысканий за совершение коррупционных правонарушений;

– установлены специальные сроки привлечения к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

Подобное усложнение служебного законодательства было бы оправданным, если бы особые правила привлечения государственных служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений позволяли бы более эффективно достигать цели предупреждения коррупции, закрепляя какие-то возможности, нереализуемые в рамках обычной дисциплинарной процедуры.

Однако из действующего законодательства о государственной службе этого никак не усматривается. Все особенности механизма привлечения государственных служащих к ответственности за совершение коррупционных правонарушений вполне, на наш взгляд, могут быть инкорпорированы в общее дисциплинарное производство без ущерба для последнего. Существующее в настоящее время наличие двух различных процедур как раз порождает на практике многочисленные проблемы, связанные с неопределенностью норм служебного законодательства (об отнесении конкретных правонарушений к коррупционным; правилах проведения проверки при их совершении и рассмотрении данного вопроса в комиссии по урегулированию конфликта интересов; учете вины служащего в совершенном деянии и др.)<sup>16</sup>.

Единая правовая природа, практически общая система дисциплинарных взысканий, идентичный, за исключением отдельных процедурных особенностей, порядок осуществления дисциплинарного производства свидетельствуют о нецелесообразности дифференциации правовых норм, регулирующих дисциплинарную ответственность за совершение коррупционных правонарушений, и норм, регулирующих обычную дисциплинарную ответственность, а также неоправданности существования отдельных видов дисциплинарных производств. В связи с этим целесообразной видится унификация терминологии с тем, чтобы деяния, именуемые в настоящее время коррупционными правонарушениями, были закреплены в служебном законодательстве в качестве коррупционных дисциплинарных проступков. Ответственность за их совершение должна наступать в рамках общей процедуры дисциплинарного производства с отдельными процессуальными особенностями, объективно обусловленными спецификой правонарушений.

\* \* \*

Подводя итоги, хотелось бы отметить, что авторы данной статьи, на протяжении многих лет исследующие актуальные и по сей день проблемы публично-служебного права, выражают слова огромной признательности выдающемуся ученому, доктору юридических наук, профессору, заведующему кафедрой административного и административного процессуального права, декану юридического факультета Воронежского государственного университета Юрию Николае-

<sup>16</sup> Подробнее об этих проблемах см.: *Добробаба М. Б., Чаннов С. Е. Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения : проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. 2021. № 11. С. 88–101.*

вичу Старилову, уникальные труды которого более двух десятилетий назад зародили в их тогда еще совсем молодых, но пытливых умах неподдельный интерес к проблематике государственной и муниципальной службы.

Научная судьба авторов данной статьи тесно связана с Юрием Николаевичем Стариловым – удивительным человеком, поистине «живой легендой» административного права, без ссылок на труды которого не обходится ни одна научная работа по служебному праву. Ю. Н. Старилов принял деятельное участие в становлении обоих авторов настоящей публикации как ученых: в 2006 г. он выступал в качестве официального оппонента в Ростовском институте МВД России по кандидатской диссертации у М. Б. Добробабы (тема диссертации: «Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации»), научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Е. Б. Лупарев); в 2010 г. – в качестве оппонента в Саратовском государственном университете имени Н. Г. Чернышевского по докторской диссертации у С. Е. Чаннова (тема диссертации: «Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты», научный консультант – доктор юридических наук, профессор В. В. Володин); в 2018 г. участвовал в подготовке отзыва ведущей организации на защите в Саратовской государственной юридической академии докторской диссертации М. Б. Добробабы (тема диссертации: «Дисциплинарная ответственность в системе государственно-служебных правоотношений», научный консультант – доктор юридических наук, профессор А. Ю. Соколов).

В последующие годы авторам данной статьи уже самим довелось оценить по достоинству высокий уровень диссертационных исследований учеников Юрия Николаевича Старилова и стать свидетелями их блестящей публичной защиты (в 2012 г. в Воронежском государственном университете С. Е. Чаннов оппонировал на защите докторской диссертации С. П. Матвеева, в 2020 г. в Нижегородском государственном университете имени Н. И. Лобачевского – на защите докторской диссертации К. В. Давыдова; в 2021 г. М. Б. Добробаба и С. Е. Чаннов там же выступили в качестве оппонентов на защите Е. А. Титовой).

Глубокоуважаемый Юрий Николаевич! Вы – человек с особым чувством юмора, широкой души, доброжелательность и отзывчивость которого создают особую, неповторимую атмосферу общения. Поздравляя Вас с юбилеем, хотим выразить огромную благодарность за участие в нашей научной судьбе, за то, что имели возможность учиться на Ваших трудах, делиться своими сомнениями и всегда получать столь ценную и значимую в кругу ученых (и просто друзей) поддержку, обсуждать с Вами свои концепции, планы диссертаций, монографий, участвовать в научных дискуссиях, за то, что наши научные интересы переросли в личные дружеские связи на долгие годы. С юбилеем, дорогой Юрий Николаевич! Крепкого Вам здоровья, долгих лет жизни, талантливых и благодарных учеников, радовать сообщество административистов России новыми интересными работами!

**Для цитирования:** Добробаба М. Б., Чаннов С. Е. Дисциплинарная ответственность государственных служащих: концептуальные направления повышения эффективности // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 400–417. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-400-417>

**Recommended citation:** Dobrobaba M. B., Changnov S. E. Disciplinary responsibility of civil servants: conceptual directions for improving effectiveness // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 400–417. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-400-417>

*Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина*

**Добробаба М. Б.**, доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры информационного права и цифровых технологий;  
профессор кафедры административного и финансового права  
Российской таможенной академии

E-mail: [dobrobaba\\_mb@mail.ru](mailto:dobrobaba_mb@mail.ru)

*Саратовская государственная юридическая академия*

**Чаннов С. Е.**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой  
информационного права и цифровых технологий Саратовской государственной  
юридической академии; профессор кафедры таможенного, административного  
и финансового права Саратовского национального исследовательского  
государственного университета имени Н. Г. Чернышевского

E-mail: [channov-se@ranepa.ru](mailto:channov-se@ranepa.ru)

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin*

**Dobrobaba M. B.**, Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies;  
Professor of the Department of Administrative and Financial Law  
of the Russian Customs Academy

E-mail: [dobrobaba\\_mb@mail.ru](mailto:dobrobaba_mb@mail.ru)

*Saratov State Law Academy*

**Channov S. E.**, Doctor of Law, Professor,  
Head of the Department of Information Law and Digital Technologies  
of the Saratov State Law Academy; Professor of the Department of Customs,  
Administrative and Financial Law of the Saratov National Research State University  
named after N. G. Chernyshevsky

E-mail: [channov-se@ranepa.ru](mailto:channov-se@ranepa.ru)



**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КАДРОВОЙ РАБОТЫ  
В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ  
(К 60-ЛЕТНЕМУ ЮБИЛЕЮ ЗАСЛУЖЕННОГО ДЕЯТЕЛЯ НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРОФЕССОРА Ю. Н. СТАРИЛОВА)**

**А. В. Колесников**

*Саратовская государственная юридическая академия*

**Аннотация:** *статья посвящена некоторым проблемным вопросам, которые в различное время являлись предметом исследования выдающегося российского ученого-административиста, ведущего специалиста в области служебного законодательства, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Юрия Николаевича Старилова. Проанализированы этапы проведения конкурсных процедур в системе муниципальной службы, которые актуальны для всех видов публичной гражданской службы. Даны практические предложения повышения квалификации кадров и решения проблемы отсутствия профессиональных кадров в органах местного самоуправления разных видов муниципальных образований. Предлагается сделать конкурс более независимым. Дополнительно рекомендуется сформировать единый кадровый резерв публичной гражданской службы, основанный на профессионализме и создать на местах условия для привлечения специалистов высокого уровня.*

**Ключевые слова:** *муниципальная служба, государственная гражданская служба, кадровый резерв, служащий, конкурс.*

**ACTUAL ISSUES OF PERSONNEL WORK  
IN THE MUNICIPAL SERVICE SYSTEM  
(FOR THE 60TH ANNIVERSARY OF THE HONORED SCIENTIST  
OF THE RUSSIAN FEDERATION, PROFESSOR YU. N. STARILOV)**

**A. V. Kolesnikov**

*Saratov State Law Academy*

**Abstract:** *the article is devoted to some problematic issues, which at different times have been the subject of study of a prominent Russian scientist-administrator, leading specialist in the field of service legislation, Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation Yuri Nikolayevich Starilov. The work analyses the stages of competitive procedures in the municipal service, which are relevant to all types of public civil service. The work contains practical proposals to raise the qualification of personnel and to solve the problem of the lack of professional staff in local government bodies of different types of municipalities. It is suggested*

*to make the competition more independent. In addition, it is recommended to form a unified personnel reserve of public civil service based on professionalism and to create conditions for attracting high-level specialists locally.*

**Key words:** *municipal service, civil service, personnel reserve, employee, competition.*

Тематика данной статьи выбрана не случайно, поскольку она имеет целью не только демонстрацию проблем кадровой работы в практике служебной деятельности и законодательстве о муниципальной службе, но и акцентирование внимания на основных направлениях научных интересов выдающегося ученого-административиста, чуткого наставника, отзывчивого интеллигентнейшего человека Юрия Николаевича Старилова, которого, с одной стороны, считают одним из видных представителей Саратовской школы административного права, а с другой – почитают как учителя и основателя уже известной на всю Россию Воронежской юридической школы, состоящей из плеяды ярких ученых. Вопросы кадровой работы находились в сфере интересов Юрия Николаевича с самого начала его научной деятельности. В 1989 г. он стал кандидатом юридических наук по результатам защиты диссертации на тему «Аттестация кадров аппарата управления (на материалах аттестационной практики советских органов ЦЧЭР)». Эта работа стала начальным этапом научного становления ученого, ставшего знаменитым не только в обществе исследователей вопросов административного права, но и далеко за его пределами. Докторская диссертация Юрия Николаевича была посвящена уже более объемной проблематике. Ее тема – «Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование». Результаты исследований Ю. Н. Старилова получили развитие в трудах исследователей конституционного, трудового, гражданского и иных отраслей права, поскольку его дальнейшие интересы стали намного шире диссертационных исследований и распространились на всю систему публичной власти. Работы Юрия Николаевича пользуются популярностью и среди ученых-цивилистов, поскольку, во-первых, органы власти осуществляют полномочия собственника государственного и муниципального имущества. Во-вторых, органы публичной власти могут передавать публичные полномочия юридическим лицам, имеющим коммерческие цели. В-третьих, «на муниципальной службе проявляется отраслевой принцип сочетания государственного и договорного регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, трансформирующийся здесь в принцип сочетания частных и публичных начал в регулировании муниципальной службы»<sup>1</sup>. В связи с этим многие привычные публичные правоотношения сегодня перестраиваются и приобретают коммерческую окраску либо относятся к категории частных.

<sup>1</sup> Карев Д. А. Принципы муниципальной службы : подходы к классификации // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5. С. 56.

Вместе с тем унификация правового регулирования публичных и частных правоотношений не должна приобретать всеобъемлющий характер. Эти отношения носят дифференцированную целевую направленность и имеют разную социальную ценность. При этом публичные интересы должны быть более приоритетными, чем частные.

Процесс построения единой системы публичной власти в соответствии с поправками к Конституции РФ<sup>2</sup> вызвал необходимость унификации многих публично-властных институтов. Одним из них является гражданская служба. По мнению некоторых ученых, сегодня стандартизации регулирования осуществления службы в органах публичной власти «будет способствовать... проведение необходимых мер реформирования государственной гражданской службы и муниципальной службы, формирование, по сути, нового института публичной службы»<sup>3</sup>. О том, что «государственная служба – это публичная служба, т. е. служба в органах публичной власти»<sup>4</sup>, Ю. Н. Стариков писал уже давно не только в статьях, но и в учебниках по административному праву, отмечая, что «по своему содержанию и функциональным характеристикам принципы государственной и муниципальной службы во многом совпадают»<sup>5</sup>, поскольку «государственная и муниципальная служба являются видами единой публичной службы, имеют во многих чертах похожее правовое регулирование, одинаковую практическую значимость для общества»<sup>6</sup>. Однако в настоящее время, несмотря на схожесть многих нормативных положений, регулирующих государственную гражданскую и муниципальную службу, существующую плотную взаимосвязь и наличие идентичных принципов, имеются существенные различия в правовом регулировании ряда вопросов, требующие стандартизации и совершенствования. К ним, в частности, относятся некоторые направления кадровой работы.

Часть 1 ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>7</sup> (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) формирует императивную установку на проведение конкурса (за некоторыми исключениями) при поступлении на государственную гражданскую службу. Для этого в соответствии с ч. 7 ст. 22 органом государственной власти формируется конкурсная комиссия. Помимо независимых экспертов и членов общественных советов, число которых не должно превышать 25 процентов (ч. 8, 8.1 ст. 22), в конкурсную комиссию входят предста-

<sup>2</sup> См.: О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

<sup>3</sup> Чеботарев Г. Н. Публичная служба и общественное представительство : синергия сотрудничества // Конституционное и муниципальное право. М., 2021. № 7. С. 22.

<sup>4</sup> Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старикова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. С. 356.

<sup>5</sup> Там же. С. 382.

<sup>6</sup> Там же. С. 395.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; 2022. № 1 (ч. 1). Ст. 6.

вители органа государственной власти. Из чего можно заключить, что конкурс на должность государственной гражданской службы – это внутренняя процедура органа государственной власти, зависящая от субъективного усмотрения его руководителя.

Поступление на должность муниципальной службы может осуществляться иначе. Часть 1 ст. 17 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 26.05.2021) «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>8</sup> (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ) лишь допускает проведение конкурса, предшествующего заключению трудового договора с муниципальным служащим для оценки его квалификации и профессионального уровня. Данная норма «может создать условия, способствующие проявлению коррупции»<sup>9</sup>, в том числе стать непосредственной основой коррупционной практики, либо создавать условия легитимности коррупционных деяний»<sup>10</sup>.

Если конкурс на какие-либо должности муниципальной службы предусмотрен в муниципальном образовании, то порядок его проведения устанавливается муниципальным правовым актом. Профессор Е. С. Шугрина считает, что «с одной стороны, для сельских поселений, коих в России большинство, проведение конкурса при поступлении на муниципальную службу действительно нецелесообразно. С другой стороны, необходимо учитывать и публичные интересы при поступлении на муниципальную службу»<sup>11</sup>. Действительно, сельские поселения испытывают кадровый голод в профессионалах. Иногда просто нет претендентов на должность, а тем более на проведение конкурса. Поэтому отказ от конкурса должен мотивироваться именно этим фактом и должен подтверждаться отсутствием желающих принять участие в конкурсе. Игнорирование же от конкурсных процедур по другим основаниям «может нарушать конституционный принцип равенства человека и гражданина, принцип равного доступа к муниципальной службе»<sup>12</sup>. В связи с этим конкретизация оснований отказа от конкурса и виды

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 10. Ст. 1152 ; 2021. № 18. Ст. 3060.

<sup>9</sup> Определение компетенции по формуле «вправе» – диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подп. «б» п. 3 «Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 (в ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084.

<sup>10</sup> Рамазанов Р. У. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как эффективный способ противодействия коррупции // Право и политика. 2011. № 10. С. 1676.

<sup>11</sup> Шугрина Е. С. [Рецензия] // Административное и муниципальное право. М., 2009. № 10 (22). С. 91. Рец. на кн.: Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений : теория и практика / под ред. Г. Н. Комковой. Саратов. 2008.

<sup>12</sup> Лагун И. В. Реализация конституционного принципа равенства граждан Российской Федерации на муниципальной службе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 10.

муниципальных образований, в которых он может не проводиться, должны отражаться в законодательстве. Вместе с тем в случае принятия проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>13</sup> (далее – проект № 40361-8), находящегося в стадии подготовки ко второму чтению, сельские поселения (как вид муниципального образования) в скором времени перестанут существовать. Останутся только такие крупные муниципальные образования, как городской и муниципальный округ с обширной компетенцией во всех сферах публичной власти. В этих условиях служебные требования (в том числе к поступлению на муниципальную службу) и другие нормативные установки для государственных гражданских и муниципальных служащих должны унифицироваться, поскольку безконкурсный «подход, вполне обоснованный применительно к трудовым отношениям, представляется совершенно неприемлемым в отношении публичной службы, разновидностью которой является служба муниципальная»<sup>14</sup>. Требование о выявлении соответствия претендента квалификационным требованиям, предъявляемым к должности муниципальной службы, существует и должно выполняться. И «если соответствие претендента квалификационным требованиям к образованию и стажу определяется посредством изучения соответствующих документов, что не требует больших временных и трудовых ресурсов, то обязательная оценка его профессиональных знаний и умений, в том числе при организации отбора претендентов без проведения конкурса, требует применения различных современных методов отбора кадров и технологий, учитывающих должностной уровень и специфику исполняемых должностных обязанностей»<sup>15</sup>. Саму процедуру оценки претендентов рекомендуется включать в «Порядок проведения конкурса», утверждаемый муниципальным правовым актом. То есть получается, что если конкурс все же будет предусмотрен, то оценка квалификации претендентов на должность, как и при замещении должности государственной гражданской службы, станет внутренней процедурой органа местного самоуправления, зависящей от дискреции руководителя.

Правовое регулирование порядка замещения должности государственной гражданской службы регулируется административным служебным законодательством, а порядок осуществления муниципальной службы – Трудовым кодексом РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 25.02.2022) (далее – ТК РФ)

<sup>13</sup> См.: Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>14</sup> Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Реформирование законодательства о муниципальной службе как составная часть административной реформы // Трудовое право. М., 2007. № 4. С. 90.

<sup>15</sup> См. подробнее: Методические рекомендации по установлению квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и организации оценки на соответствие указанным требованиям (Версия 2.0) // Минтруд России / Деятельность / Муниципальная служба / Квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы. URL: [https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/municipal\\_service/0](https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/municipal_service/0) (дата обращения: 03.05.2022).

с особенностями, установленными законодательством о муниципальной службе (ст. 11 ТК РФ). Несмотря на схожесть процессов, они имеют и существенные различия. Субъектами трудового права являются работник и работодатель. Работник – физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем (ст. 20 ТК РФ). Работодателем в данном случае является наниматель (или представитель нанимателя), в роли которого выступает руководитель органа местного самоуправления. Органы местного самоуправления являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций. Соответственно муниципальные служащие должны относиться к категории работников, осуществляющих определенный вид трудовой деятельности, называемой «муниципальная служба», в учреждении с управленческими функциями, и отличаться от обычного работника только наличием этих управленческих полномочий и статуса, дополнительно регулируемого законодательством о муниципальной службе. Следовательно, у них должно быть право на независимую оценку своей квалификации на основе Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации»<sup>16</sup> (далее – Федеральный закон № 238-ФЗ). В ч. 4 ст. 1 этого закона есть четкое указание, что он не распространяется на государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, но муниципальные служащие в этой статье не упоминаются. Выходит, что прямого запрета действия этого закона в отношении муниципальных служащих нет. С одной стороны, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 238-ФЗ предусмотрена независимая оценка квалификации работников, претендующих на осуществление определенного вида деятельности. С другой стороны, ч. 3 ст. 1 этого закона устанавливает, что если ТК РФ определены особенности регулирования труда определенных категорий работников, то проведение оценки определения квалификации может осуществляться и в соответствии с иным законодательством. Эти категории работников, на которых распространяется иное законодательство, обозначены в разделе XII ТК РФ. Муниципальные служащие к таким категориям также не отнесены, хотя у них особое правовое регулирование. Подобная нормативная неопределенность создает впечатление, что на муниципальных служащих (при их желании) может распространяться действие Федерального закона № 238-ФЗ. Однако к ним его нормы не применяются. Муниципальные служащие к отдельным категориям работников не относятся, за исключением работников органов местного самоуправления, не занимающих должности муниципальной службы. «Муниципальные служащие вообще не являются работниками, хотя и осуществляют деятельность на основе трудового договора»<sup>17</sup>. Таким образом, статус муниципального служащего – это юридическая абстракция. В ней служащий выступает в роли армейского

<sup>16</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27 (ч. 1). Ст. 4171.

<sup>17</sup> Чаннов С. Е. Муниципальная служба в контексте служебного и трудового права : публичность или квазипубличность? // Конституционное и муниципальное право. М., 2008. № 18. С. 25.

прапорщика, который уже не рядовой состав, но еще не офицер. Законодательство, регулирующее муниципальную службу и правовое положение муниципального служащего, представляет собой временный паллиатив, который рано или поздно придется конкретизировать и детализировать. «Ныне действующий Закон о муниципальной службе является несомненным “шагом назад” с точки зрения построения единой системы служебного законодательства»<sup>18</sup>, поскольку в нем «именно специфика этой муниципальной службы в должной мере не нашла своего отражения»<sup>19</sup>.

Существующая привычная внутриорганизационная административная модель подбора кадров, во многом зависящая от дискреции руководства органов местного самоуправления, не является оптимальной. Нередко «сама конкурсная процедура даже в случае ее проведения превращается в чистую формальность, поскольку окончательное решение вопроса возлагается на представителя нанимателя»<sup>20</sup>. Концепция наличия «своих людей» и «ставленников», которые нужны руководителю муниципального органа на ключевых должностях органов местного самоуправления, не способствует повышению квалификации служащих и прогрессу реализации управленческих функций, а, наоборот, свидетельствует о наличии коррупционной составляющей. В настоящее время борьбу с коррупцией часто сводят к ее профилактике, раскрытию преступлений и правонарушений корыстной направленности в управленческой сфере. Но это только одно из направлений. Некоторые организационные причины ее возникновения остаются без должного внимания. Нередко «деятельность коррупционных сетей проявляется в формировании взаимосвязей и взаимозависимостей между чиновниками по вертикали управления... а также по горизонтали на различных уровнях управления между разными ведомствами и структурами»<sup>21</sup>. Считается, что административное и служебное право входят в число таких отраслей права, в которых «создаются специальные “дыры” для “правомерной” коррупции»<sup>22</sup>. Эти недостатки необходимо устранять. «Существует множество форм (проявлений) коррупции: взяточничество, фаворитизм, nepотизм (кумовство), протекционизм, лоббизм... знаменитый русский «блат» (использование личных контактов для получения доступа к общественным ресурсам: товарам, услугам, источникам дохода, привилегиям)»<sup>23</sup>. С одной стороны, именно эти факторы могут лежать в основе выбора конкретного лица на должность муниципальной службы

<sup>18</sup> Чаннов С. Е. Указ. соч. С. 26.

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений : теория и практика. С. 366.

<sup>21</sup> Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / [под ред. А. Ю. Сунгурова]. СПб., 2000. С. 72.

<sup>22</sup> Лунев В. В. Криминология : учеб. для акад. бакалавриата. М., 2022. С. 530.

<sup>23</sup> Леднева А. Блат и рынок : трансформация блата в постсоветском обществе // Неформальная экономика : Россия и мир. М., 1999. С. 111.

(в том числе и должность главы местной администрации) и служить развитию коррупционных связей, особенно если служащий занимает должность без прохождения конкурса. С другой стороны, конкурс направлен на подбор кадров не только по профессиональным, но и по личностным качествам. Члены конкурсной комиссии, среди которых руководители структурных подразделений органа местного самоуправления, в процессе его проведения воочию могут убедиться не столько в квалификации, сколько в психофизических, мировоззренческих, типологических, социальных, иных качествах и взглядах претендента, поэтому, несомненно, нельзя относиться к конкурсу как к неэффективной и коррупционной процедуре. Наоборот, на наш взгляд, именно конкурс помогает отобрать на должность подходящих с коммуникативной точки зрения граждан. Вместе с тем с целью более качественной, независимой, беспристрастной оценки квалификации претендента на должность муниципальной и государственной гражданской службы, место руководителя государственного или муниципального предприятия или учреждения необходимо отбор претендентов на конкурс сделать более объективным. Конструкция отбора претендентов на должность должна состоять из двух этапов: 1) независимый объективный отбор претендентов; 2) конкурс из отобранных претендентов в органе власти.

Первый этап следует проводить сторонней организацией с применением качественного экзамена в стиле «слепого рецензирования», когда оценка происходит обезличено. С этой целью можно распространить действие Федерального закона № 238-ФЗ на всю систему публичной службы и сделать этот отбор обязательным. Независимая оценка квалификации должна заменить отбор претендентов по документам и предшествовать конкурсу на любую должность публичной гражданской службы. Критерии отбора уже существуют и находятся в указанных выше Методических рекомендациях и «Справочнике типовых квалификационных требований для должностей муниципальной службы» (утв. Минтрудом России в 2016 г.)<sup>24</sup>.

Безусловно, такой отбор – это сложный процесс, но он необходим для повышения профессионального уровня и снижения коррупционности в органах власти. Поэтому те граждане, которые успешно прошли отбор, но не победили в конкурсе, не должны быть преданы забвению. Их необходимо включать в комплексный кадровый резерв, который должен быть единым для всех органов публичной власти и представлять собой не просто перечень отобранных лиц, но и информацию о результатах (набранных баллах), полученных в ходе проведения квалификационных экзаменов (отбора) по разным направлениям, отражать перспективные направления в которых можно использовать профессионализм претендента. Это даст возможность нанимателю, заинтересованному в специалисте, подобрать кандидата и предложить должность в соответствующем струк-

<sup>24</sup> См.: Минтруд России / Деятельность / Муниципальная служба / Квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы. URL: [https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/municipal\\_service/0](https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/municipal_service/0) (дата обращения: 03.09.2022).



турном подразделении органа власти. Официально сегодня работа по формированию единого кадрового резерва ведется успешно. Правда, осуществляется она не комплексно. Статья 64 Федерального закона № 79-ФЗ и ст. 32, 33 Федерального закона № 25-ФЗ предусматривают формирование резервов только для службы в своих системах. Одобренная Комиссией при Президенте РФ по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров (протокол от 29 ноября 2017 г. № 5) «Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации»<sup>25</sup>, к сожалению, представляет собой акт рекомендательного содержания, принятый с целью развития Указа Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 (в ред. от 10.09.2017) «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»<sup>26</sup>. Концепция предусматривает подбор квалифицированных кадров в органы государственной власти и органы местного самоуправления на основе «Методических рекомендаций по работе с резервом управленческих кадров»<sup>27</sup>, которые содержат в себе действительно эффективный механизм отбора профессиональных кадров. Одна из целей Концепции – «создать условия для развития кадрового потенциала системы государственного управления и местного самоуправления в стратегической перспективе, включая развитие кадрового потенциала организаций федерального, регионального и местного подчинения». Федеральный кадровый резерв<sup>28</sup> состоит из высшего, базового и перспективного уровней. Список входящих в него лиц состоит из представителей федеральных органов исполнительной власти, представителей субъектов РФ, представителей государственных корпораций и организаций, т. е. этот резерв состоит из чиновников и управленцев очень высокого уровня. Из этого вытекает, что готовится он вовсе не для органов местного самоуправления, как указано в концепции и методических рекомендациях. При этом в списке указаны только должности. Там нет ни результатов тестирования (экзамена), ни направлений и критериев, по которым они проходили отбор, ни баллов (оценок), полученных при отборе. Нет также рекомендаций, содержащих наиболее вероятное направление работы, в котором член резерва может быть особенно полезен.

Отметим также, что если субъекты РФ все же используют вышеуказанные методики и ведут работу по отбору и наполнению кадрового резерва, то муниципальные образования практически этим не занимаются. Методики по работе с резервом управленческих кадров на муниципальном уровне существуют далеко не во всех муниципалитетах. Их меньшинство. Активное применение они нашли в Ростовской области и Энгельском районе Саратовской области. «Анализ

<sup>25</sup> См.: Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/obshchaja-kontseptsija-formirovanija-i-ispolzovanija-rezervov-upravlencheskikh-kadrov-v/> (дата обращения: 06.05.2022).

<sup>26</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 439 ; 2017. № 37. Ст. 5506.

<sup>27</sup> См.: Госслужба. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/rezerv> (дата обращения: 06.08.2022).

<sup>28</sup> См.: Там же.

контекстов формирования и использования кадровых резервов на региональном уровне свидетельствует о наличии целого ряда проблемных зон и возрастающих рисков, связанных как с глобальными трендами и вызовами, так и региональной спецификой препятствий и ограничений для масштабирования и тиражирования положительного опыта. Кроме того, необходимо отметить, что многие инициативы носят скорее фиктивно-демонстрационный характер, что само по себе также может выступать как риск-фактор в контексте повышения эффективности и результативности использования кадрового резерва, так как оказывает дискредитирующее воздействие, негативно сказывается на восприятии действенности резерва как управленческой технологии»<sup>29</sup>.

В этом отношении очень интересным представляется опыт Японии, которая, как известно, тяготеет к централизации и примату государственных интересов над частными. Там на основе Закона № 67 от 1947 г. «О местной автономии Японии»<sup>30</sup> в структуре совета образуется относительно независимый комитет по кадрам, который занимается открытой кадровой политикой. Он производит автономный от исполнительных органов отбор кадров как для органов муниципального управления, так и для руководства юридическими лицами, учреждаемыми муниципалитетом. В Японии в отличие от России законодательно закреплён открытый процесс формирования заработной платы, установления льгот, надбавок и компенсаций.

Таким образом, для оптимизации формирования кадрового состава служащих в органах местного самоуправления необходимо:

- введение в России обязательной независимой оценки квалификации претендентов на должность муниципальной службы;
- формирование комплексного кадрового резерва для государственной гражданской и муниципальной службы, состоящего из лиц, прошедших независимый отбор и показавших высокий профессиональный потенциал;
- создание (при помощи органов государственной власти субъектов РФ) в муниципальных образованиях, нуждающихся в специалистах привлекательных условий переезда и работы для лиц, состоящих в едином кадровом резерве.

Такие преобразования будут служить, с одной стороны, единению институтов гражданской службы и в конечном итоге – всей системы публичной власти. С другой стороны, это положительно повлияет на повышение профессионализма и сокращение коррупционных тенденций в организационных процессах муниципальной службы.

<sup>29</sup> Шебураков И. Б. Резервы управленческих кадров в Российской Федерации как инструмент развития кадрового состава сферы государственного управления // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление. М., 2019. Т. 6, № 2. С. 153.

<sup>30</sup> См.: Законодательство Японии. URL: [https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000067](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000067) (дата обращения: 20.08.2021).

**Для цитирования:** Колесников А. В. Актуальные вопросы кадровой работы в системе муниципальной службы (к 60-летию юбилею заслуженного деятеля науки Российской Федерации, профессора Ю. Н. Старилова) // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 418–428. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-418-428>

**Recommended citation:** *Kolesnikov A. V. Actual issues of personnel work in the municipal service system (for the 60th anniversary of the Honored Scientist of the Russian Federation, Professor Yu.N. Starilov) // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 418–428. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-418-428>*

*Саратовская государственная юридическая академия*

**Колесников А. В.**, доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры административного и муниципального права  
имени профессора Василия Михайловича Манохина  
E-mail: [kaviras@yandex.ru](mailto:kaviras@yandex.ru)

*Saratov State Law Academy*

**Kolesnikov A. V.**, Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department of Administrative and Municipal Law  
named after Professor Vasily Mikhailovich Manokhin  
E-mail: [kaviras@yandex.ru](mailto:kaviras@yandex.ru)

**ЗВЕЗДА ПО ИМЕНИ ЮРИЙ  
(НЕКОТОРЫЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕ  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ  
В СВЯЗИ С ЮБИЛЕЕМ Ю. Н. СТАРИЛОВА)**

**Е. Е. Тонков**

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет*

**Аннотация:** в статье рассматриваются актуальные проблемы конституционного и административного права, ставшие, в свою очередь, предметом научных исследований профессора Ю. Н. Старилова. К ним, например, относятся: взаимодействие гражданского общества и государства, формирование законодательства о государственной службе и развитие служебного права, совершенствование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, противодействие коррупции, внесение в Конституцию Российской Федерации поправок.

**Ключевые слова:** научная деятельность профессора Ю. Н. Старилова, социальное управление, публичное управление, государственная служба, цифровизация, органы исполнительной власти, конституционные поправки.

**A STAR NAMED YURI  
(SOME REFLECTIONS ON THE STATE AND PUBLIC SERVICE  
IN CONNECTION WITH THE ANNIVERSARY OF YU. N. STARILOV)**

**E. E. Tonkov**

*Belgorod State National Research University*

**Abstract:** the article deals with the topical problems of constitutional and administrative law, which in turn became the subject of scientific research of Professor Y. N. Starilov. These include, for example, interaction between civil society and the state, formation of legislation on public service and development of service law, improvement of the system and structure of federal executive bodies, combating corruption, amendments to the Constitution of the Russian Federation.

**Key words:** Professor Starilov's research activities, social management, public administration, civil service, digitalisation, executive authorities, constitutional amendments.

Жизненный опыт показывает, что случайные совпадения вовсе не бывают случайными. Они лишь подтверждают имеющиеся закономерности и нередко являются их следствием, а иногда и причиной. Избирая давно свой адрес электронной почты (juristar), выдающийся правовед и наш современник Юрий Николаевич Старилов вряд ли предполагал, что пройдет время и на небосклоне российской юриспруденции действительно взойдет и засияет яркая звезда по имени Юрий. Сегодня фамилию Старилова знает любой уважающий себя юрист в нашем Отечестве. 20 лет назад, когда я впервые приехал в Воронежский государственный университет, Юрий Николаевич заведовал кафедрой административного, муниципального и финансового права и был известен мне как автор фундаментального теоретико-правового исследования, посвященного государственной службе в Российской Федерации.

В тот год меня назначили деканом юридического факультета Белгородского государственного университета и свой первый ознакомительный вояж я решил предпринять в столицу Центрального Черноземья, тем более что и родился я в Воронежской области. Юрий Николаевич сразу покорила меня не только потрясающей эрудицией, но и своим обаянием, радушием, внимательнейшим отношением, подарил внушительную стопку книг, которые впоследствии стали достоянием библиотеки нашего университета. Так началось наше многолетнее сотрудничество, переросшее со временем (как я надеюсь) в дружбу. За эти годы Юрий Николаевич неоднократно был у нас председателем государственной экзаменационной комиссии, удостоивал и меня аналогичной чести. Как значительное достижение расцениваю создание нами объединенного диссертационного совета, в котором получили путевку в жизнь десятки молодых исследователей права.

Абстрагируясь от содержательного и терминологического анализа многочисленных, «знаковых» трудов Юрия Николаевича, выполненного целым рядом блестящих и весьма авторитетных теоретиков права, подчеркнем, тем не менее, что именно ему следует отдать пальму первенства в обосновании государственной службы как комплексного правового института со специфическим содержанием и структурой. Результативность государственной службы, ее эффективность – это, прежде всего, достигнутая степень упорядоченности общественных отношений. Действенность применяемых при этом правовых средств усиливается формами их предъявления (организационными стандартами). Более того, как и любая взаимосвязанная деятельность субъектов взаимодействия, процесс функционирования государственной службы преобразует и само государство, получающее от общества обратную связь. Однако каждый субъект в этом взаимодействии стремится к своим индивидуально значимым результатам.

Граждане видят свой результат в преобразованных предметах и правовых явлениях (тех или иных юридических фактах), удовлетворении своих персональных притязаний, а для государства эти результаты имеют качественно другую ценность, выступая в виде частных показателей эффективности государственной службы. Прямая зависимость правового регулирования от характера его цели

проявляется при любом масштабе государственной деятельности (абстрактная ли это цель – правовой идеал или же конкретная правоприменительная практика).

Трансформация возникающих в процессе государственной службы правоотношений предполагает необходимость переосмысления сложившихся позиций и точек зрения на иной методологической основе. Данная потребность объясняется в том числе и предвидением Ю. Н. Старилова, что «с развитием нового законодательства о государственной службе будет происходить сокращение сферы практического регулирования нормами трудового права так называемых внутриорганизационных отношений; это не исключает того, что важнейшие вопросы, которые традиционно относятся к сфере трудового права, останутся внутри государственной службы без правового оформления»<sup>1</sup>.

Вопрос о характере взаимоотношений государства и общества в России приобретает ключевое значение, что объясняется не только происходящими геополитическими катаклизмами, беспрецедентным осложнением отношений с Западом, но и неизбежными в связи с этим коллизиями во внутренней политике. Рассуждая о генезисе диалога между государством и обществом, мы приходим к выводу, что причинами очевидного рассогласования стали обстоятельства как объективного, так и субъективного порядка. Вероятно, к объективным причинам можно отнести самые различные факторы, начиная от внешнеполитической ситуации и заканчивая конкретными условиями жизни индивидуума, ощущающего все большее давление государственного пресса. Не секрет, что в число субъективных причин входят и индивидуально-психологические особенности граждан, и их взаимоотношения, в том числе актуальное состояние психики отдельных лиц, пытающихся добиться справедливости, которую каждый из нас понимает по-своему.

По словам Ю. Е. Аврутина, «юридическая гарантированность субъективных прав отнюдь не всегда означает их практическую реализацию»<sup>2</sup>. Более того, почти всегда это обусловлено не отказом гражданина от реализации своего законного интереса, а бездействием (если не активным противодействием) органов власти. В подобных случаях достаточно распространенное партнерство государства и населения, подразумевающее конструктивный диалог и эффективное сотрудничество, замещается конфликтной ситуацией.

Государство постепенно снижает степень своей ответственности за формирование реальных, а не декларативных предпосылок для создания новых отношений с обществом, преодоления кризиса и стабилизации экономического положения. Страну подстерегает серьезная опасность барражирования в сторону авторитарного политико-правового режима, в котором фактически нет гражданского общества, а все его декорации (профессиональные и творческие сою-

<sup>1</sup> Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1996. С. 10.

<sup>2</sup> Аврутин Ю. Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. 2014. № 10. С. 103.

зы, некоммерческие и религиозные организации) находятся под жестким государственным контролем. При такой расстановке само понятие государственной службы, ее юридическая характеристика и морально-нравственная оценка приобретают особое звучание.

Уважение к закону должно превратиться в *политическую религию* государства, стать той национальной идеей, поисками которой так долго и безуспешно заняты наши политики, философы и государственные деятели. Модернизация юридических форм государственной деятельности, их совершенствование могут придать необходимый динамизм и результативность действиям органов власти по преодолению кризиса, стать одним из определяющих факторов развития демократии, сохранения гражданского общества и контуров правового государства. Не случайно С. С. Алексеев отмечал, что «сложившиеся правовые формы являются средствами, инструментами... оптимального решения социальных задач»<sup>3</sup>.

Право опосредовано сложно организованной системой связей, в которой происходит непрерывное появление все новых аспектов, в связи с чем приоритетный подход заключается в комплексном взгляде на междисциплинарные проблемно-ориентированные формы исследования. Вследствие этого исчезают жесткие разделительные линии в предметно-содержательном представлении прав человека.

Безусловно, следует согласиться с Г. В. Мальцевым, что «право никогда не бывает всего лишь инструментом в руках государства, оно по сути должно нести некий «высший план» общественного развития, предначертанный правопорядок, по отношению к которому государство и его управление, в свою очередь, выступают в инструментальной роли, т. е. являются средствами его достижения, постоянно корректируемыми по юридическим схемам»<sup>4</sup>.

Осознание личностью своего субъективного права нередко инициирует противодействие по отношению к несправедливости и попытку восстановить нарушенные права. Именно поэтому история развития общества во многом сопровождается отстаиванием человеком своих прав и свобод. В современной России наблюдается существенный разрыв между уровнем развития правовой науки в целом и уровнем развития отраслевого законодательства в частности, от чего в значительной мере зависит не только состояние государственных связей, но и состояние защищенности человека и гражданина. Несмотря на многие попытки, на законодательном уровне так и не принято решение о создании административных судов, в юрисдикции которых оказались бы непременно многочисленные факты нарушений прав личности.

Решающее значение имеет переосмысление фундаментальных правовых подходов к взаимоотношениям государства и личности, гражданина и права. Устаревшие (если не сказать – реакционные) идеологические стереотипы до настоящего времени превалируют в общественном правосознании, что не способствует

<sup>3</sup> Алексеев С. С. Право. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 351.

<sup>4</sup> Мальцев Г. В. Социальные основания права. М., 2007. С. 29.

современному пониманию юридических форм государственной деятельности как способа обеспечения приоритета прав человека в сфере публичной власти. Хотя активных дискуссий по этой проблеме в научных кругах сегодня практически нет (да они и не приветствуются), единого мнения так и не сложилось, что дает нам основание на собственное представление о ней. Особый статус приобретают новые подходы к оценке и формированию государственной деятельности и государственной службы соответственно. В современном государстве, которое мы называем государством созидающим<sup>5</sup>, должен существовать основной, ведущий методологический подход к формированию правовой политики. Не единый и обязательный для всех, а преобладающий, доминирующий, выступающий базой методологического инструментария<sup>6</sup>.

Это может стать некоторой гарантией того, чтобы право в случае политической целесообразности не сочеталось с произволом, как бывало неоднократно в нашей истории. Ведь, по мнению Ф. Ницше, которое не прочь поддержать некоторые популярные политики, «произвольное право необходимо... у всех у нас нет уже традиционного правового чувства, поэтому мы должны помириться с произвольными правами, которые суть выражения необходимости права вообще»<sup>7</sup>.

Не следует недооценивать тот факт, что в условиях нестабильных экономических и политических преобразований социально престижным убежищем определенной части населения становится криминальная деятельность. Если в обычной ситуации лица, сознательно преступившие закон, ассоциируются в массовом сознании с маргинальными слоями общества, то в период консервации общественного влияния на государство они стремятся к позиционированию в качестве самостоятельной социальной группы. Правовой нигилизм, участие в противоправной деятельности, принадлежность к тем или иным преступным кланам и группировкам превращаются в предел желаний и социальных ожиданий. Часть населения, особенно молодежи, мечтает войти в состав криминальных структур.

Возрастающее распространение таких стереотипов и ориентаций позволяет предположить наличие больших перспектив у российской коррупционной среды, которая имеет значительные социальные ресурсы. В целом очевидная активизация «беловоротничковой» преступности на федеральном и региональном уровнях является симптомом, предвестником нарастающих социальных бифуркаций в стране. На этом тревожном фоне приходится с сожалением констатировать неэффективность современной государственной стратегии противодействия коррупции, так как предпринимаемые эпизодические попытки политического ру-

<sup>5</sup> См.: Тонков Е. Е. Государство созидающее как вектор развития современной России. М., 2019.

<sup>6</sup> См.: Сырых В. М. Методология юридической науки : состояние, проблемы, основные направления дальнейшего развития // Методология юридической науки : состояние, проблемы, перспективы : сб. статей / под ред. М. Н. Марченко. М., 2005. Вып. 1. С. 15–44.

<sup>7</sup> Ницше Ф. Соч. : в 2 т. М., 1990. Т. 1. С. 431.



ководства начать борьбу с ней пока успешно блокируются бизнес-бюрократией, узурпировавшей власть во многих субъектах и федеральных ведомствах.

В свое время первый Национальный план противодействия коррупции породил великое множество других планов, программ, мероприятий, разработанных на всех уровнях государственного и муниципального управления, которые невольно могут «утопить» хорошую в общем-то идею в ворохе антикоррупционной отчетности. На наш взгляд, государство пока не справляется с возложенными на него функциями в правоохранительной сфере, а его контрольно-надзорная деятельность также не отвечает философии осуществляемых реформ. Поэтому совершенствование юридических форм государственной деятельности, являющихся правовым фундаментом государственной службы, должно осуществляться координированно, на основе единой концепции, с учетом их взаимозависимости, хотя они отличаются друг от друга содержанием реализуемых функций и, соответственно, характером действий, способов, методов, средств, направленностью юридических процедур и последовательностью их осуществления.

Неблагоприятный общий прогноз криминальной ситуации может существенно усугубиться прогрессирующими негативными процессами в экономике, несмотря на оптимистические заявления приближенных к власти политологов, возглавляющих якобы независимые фонды и другие структуры, финансируемые правительством непосредственно или опосредованно. Вместе с тем механизм правового регулирования предполагает во всех государственных органах определенную логическую структуру, алгоритм действий, их цикличность, функциональную взаимосвязь с иными публичными субъектами разных ветвей и уровней власти, нацеленность на эффективное выполнение поставленных задач. Достижению такого результата должны быть подчинены усилия всех составных элементов механизма правового регулирования.

Ю. Н. Стариков различает следующие виды социального управления:

- государственное (управление в области организации и функционирования государства, в том числе государственной исполнительной власти);
- местное (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное управление);
- общественное (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях);
- коммерческое (управление в коммерческих организациях)<sup>8</sup>.

Возрастание управленческого потенциала государственной службы обусловлено усложнением социального организма, его прогрессирующей дифференциацией, усиливающей в свою очередь интегративные тенденции. Управление является одним из видов регулирования деятельности общества, обеспечивающим его оптимальное функционирование и развитие. Большинство исследователей, изучающих те или иные аспекты управления социальными системами, считают

<sup>8</sup> См.: Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. М., 2002. Т. 1. С. 145.

одной из ведущих характеристик научного управления уровень аналитического обеспечения этого процесса.

Опираясь на закономерности научного управления и с учетом тенденции к цифровизации, полагаем, что в ближайшей перспективе в первую очередь целесообразно говорить не об управлении конкретными организационными структурами, а об управлении процессом государственной деятельности, рассматривая субъект и объект государственной службы в присущей им динамичности. Управление в кибернетическом понимании представляет собой, как известно, целенаправленное воздействие на систему и ее элементы для сохранения структуры и состояния системы или перевода ее в другое состояние в соответствии с целью функционирования и развития этой системы.

И. А. Ильин считал государственную власть волевой силой, однако подчеркивал при этом, что «меч отнюдь не выражает сущность государственной власти; он есть лишь крайнее и болезненное ее средство; он составляет ее последнее слово и слабейшую из ее опор»<sup>9</sup>.

По мнению Ю. Н. Старилова, регулярно и при этом стремительно осуществляемые реформы системы федеральных органов исполнительной власти заставляют задуматься над вопросами: каковы причины постоянных проводимых нововведений в этой системе? Имеются ли достаточные (проверенные практикой) основания для проведения изменений в системе федеральных органов исполнительной власти? Достаточны ли обоснования и полноценна ли аргументация необходимости предлагаемых новеллирований в системе государственного управления? Наконец, откуда у авторов административных преобразований возникает убежденность, что нововведения в системе и структуре органов власти станут реальными условиями повышения качества государственного управления?<sup>10</sup>

Учеными отмечаются и проблемы наименования некоторых видов ФОИВ<sup>11</sup>. Как соотносятся вносимые в систему и структуру ФОИВ изменения с принципом *стабильности* публичного управления и самой государственной службы? Ведь, как правило, проводимые изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти не базируются на итогах многопланового мониторинга деятельности соответствующих исполнительных органов государственной власти, на реально выявленных сложностях, проблемах и противоречиях публичного управления в соответствующих отраслях и сферах.

Изучение организационно-правовых форм исполнительной власти, практики государственного управления в стране и фактической деятельности исполнительных органов государственной власти приводит к необходимости определить

<sup>9</sup> Ильин И. А. Теория права и государства. М., 2003. С. 288–289.

<sup>10</sup> См.: Старилов Ю. Н. Административно-правовая регламентация модернизации системы и структуры публичного управления в России: материалы Междунар. науч.-практ. конф. «Развитие правового регулирования в XXI веке». Белгород, 2016. С. 7–8.

<sup>11</sup> См.: Туровская В. А., Корчагина К. А. О проблеме некорректного наименования федеральных служб (на примере федеральных служб, обеспечивающих защиту прав потребителей в сфере торговли) // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 52–54.

модель системы и структуры исполнительных органов государственной власти в законодательном акте. Именно законодатели должны мотивированно доказать необходимость существования в стране соответствующей системы исполнительных органов государственной власти, приоритетность образования конкретных федеральных министерств и иных органов государственного управления. Безусловно, политико-правовые условия развития страны могут создать основу для каких-то непредвиденных ранее реформаций системы управления, однако в обычных условиях система органов исполнительной власти должна оставаться стабильной и сложно изменяемой самой исполнительной властью. В каждом конкретном случае автором реформ нужно будет доказывать полезность, целесообразность и необходимость реализации своих предложений по совершенствованию государственного управления.

Как подчеркивает Ю. Н. Стариков, рассмотрение существующей системы и структуры ФОИВ, до настоящего времени устанавливаемых указами Президента РФ, приводит к выводу, что они не лишены недостатков и обоснованно вызывают критические замечания со стороны не только ученых, но и политиков, а также должностных лиц и самих управленцев. Отсутствие концепции системы ФОИВ является причиной противоречивого развития этой системы, ее частой реорганизации и смены положений об органах государственного управления<sup>12</sup>.

Соответствие целей государственной деятельности общественному идеалу целей, потребностей, интересов, мотивов участников общественных отношений, урегулированных нормами права, представляет собой важнейшую особенность процесса правового регулирования. В идеале цели участников правоотношений в государстве приближаются по своей общественной характеристике к целям государственной деятельности. Чем адекватнее это соответствие, тем более эффективным является процесс правового регулирования. Именно в этом, в «усовершенствовании совместной жизни посредством установления и поддержания справедливого правопорядка»<sup>13</sup>, видел задачу государства И. А. Ильин. Таково, по нашему мнению, основное предназначение государственной службы.

Содержание феномена свободы личности нельзя раскрыть на основе только объективного материального бытия, так как действительный смысл свободы обнаруживается в диалектике объективного и субъективного. Объективное содержание свободы обуславливается как отношением управляющего субъекта к объекту, так и всей совокупностью управленческих взаимодействий. Субъективный момент в содержании свободы характеризуется тем, что отражение является в данном случае свойством объекта, выступающего одновременно в качестве субъекта самопознания и саморазвития. Именно субъективный момент, включая в себя познанную необходимость, становится предпосылкой активной социально-правовой деятельности населения.

<sup>12</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Административно-правовая регламентация модернизации системы и структуры публичного управления в России. С. 10.

<sup>13</sup> *Ильин И. А.* Собр. соч. : в 10 т. М., 1994. Т. 4. С. 112.

По справедливому замечанию Н. В. Исакова, следствием «признания политического и правового порядка легитимным становится добровольное подчинение граждан законам и установлениям власти»<sup>14</sup>.

Российская правовая доктрина вот уже в течение многих лет отдает приоритет целям и интересам государства, а уже опосредованно речь идет о целях, ориентациях, потребностях индивидов, составляющих социум. По отношению к личности интересы государства выступают в качестве определенной системы требований, направляющих, ограничивающих и регулирующих ее социальное поведение. Наша страна, к сожалению, не является ни колыбелью теории правового государства, ни полигоном для убедительного освоения ее практики. Его идеи, возникнув во времена античности, научное оформление получили в известных работах Ж. Ж. Руссо, теории общественного договора, трудах немецких философов и правоведов. В России же до сих пор отсутствуют фундаментальные исследования, посвященные правовому государству и правозащитной деятельности, хотя в Конституции РФ закрепляется характеристика правового государства и его элементов.

Не случайно даже Председатель Конституционного Суда страны, размышляя о влиянии социально-государственного кризиса на правовую систему, в свое время озадачился вопросом, куда движется Россия – к праву или хаосу<sup>15</sup>.

Всё это подчеркивает потребность обеспечения новым методологическим инструментарием проблемы реализации государством своей конституционной обязанности защищать права и свободы человека и гражданина. Развивая мысль своего учителя – В. С. Основина с учетом современных реалий, Ю. Н. Стариков отмечает, что «конституция принимается тем обществом и теми правящими политическими силами и подчиненными им (и, конечно, обеспечивающими их политическое существование) административными органами, которые уверены в своем доминировании в политической структуре государства и общества»<sup>16</sup>.

С разделяемыми нами разочарованием и грустью он еще более 10 лет назад констатировал «безучастное» отношение общественности к поправкам к Конституции, принятым «как-то быстро», «не поговорив», «не задумавшись и не засомневавшись в идеологическом формате», что «отражает, очевидно, и отечественный уровень научного внимания, принципиального осмысления, признания и комментирования конституционных правовых положений»<sup>17</sup>.

Когда Ю. Н. Стариков писал эту статью, он еще не знал, что совсем скоро рухнет еще один бастион демократии и сплоченная законодательная власть дружно и без проволочек (сразу во втором и третьем чтениях) проголосует за новый по-

<sup>14</sup> Исаков Н. В. Теоретико-методологические основы правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 1. С. 21.

<sup>15</sup> См.: Зорькин В. Россия: движение к праву или хаосу? // Рос. газета. 2012. 26 янв.

<sup>16</sup> Стариков Ю. Н. «Корректировка» Конституции : административная «логистика» внесения поправок в Основной закон // Юрид. записки. Вып. 22 : Демократия и правовая система России : преимущества, достижения, противоречия. Воронеж, 2009. С. 240.

<sup>17</sup> Там же. С. 238.

рядок избрания Председателя Конституционного Суда РФ и увеличение срока его полномочий, а спустя десятилетие «дружно и без проволочек» появится и фактически новый текст Конституции.

Человеческое общество всегда нуждалось в точных и совершенных правовых решениях, в такой деятельности органов государства, в результате которой создаются нормы права, правила поведения граждан и организаций. Подобных норм и правил очень не хватало советскому обществу, однако этот нормативно-правовой дефицит был вызван не упущениями в теоретических изысканиях в сфере правотворческой деятельности (таких работ было достаточно), а другими, лежащими за пределами науки причинами. Очень хочется верить, что аналогичные причины не станут препятствием для реформирования государственной службы в современных условиях, когда чрезвычайно много зависит от лимита доверия народа к своему государству.

**Для цитирования:** *Тонков Е. Е.* Звезда по имени Юрий (некоторые размышления о государстве и государственной службе в связи с юбилеем Ю. Н. Старилова) // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 429–438. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-429-438>

**Recommended citation:** *Tonkov E. E.* A star named Yuri (some reflections on the state and public service in connection with the anniversary of Yu. N. Starilov) // *Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search* / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 429–438. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-429-438>

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет*

**Тонков Е. Е.**, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации, директор Юридического института  
E-mail: [etonkov@bsu.edu.ru](mailto:etonkov@bsu.edu.ru)

*Belgorod State National Research University*

**Tonkov E. E.**, Doctor of Legal Sciences, Professor,  
Honored Lawyer of Russian Federation, Director of Legal Institute  
E-mail: [etonkov@bsu.edu.ru](mailto:etonkov@bsu.edu.ru)

# АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ, АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-439-461>

## АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ – КЛЮЧЕВОЙ ИНСТИТУТ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ

**К. В. Давыдов**

*Сибирский университет потребительской кооперации*

**Аннотация:** автором обосновывается тезис о том, что сама логика развития процессуальных институтов ориентирована на известную универсализацию правовой материи. Административным процедурам, регулирующим позитивную («бесспорную») деятельность публичной администрации, в развитых правовых системах отводится особая роль. Во-первых, таковые, подчиняясь единой системе принципов, сами зачастую способствуют их выработке и экстраполяции на всё публичное право. Во-вторых, именно от административных процедур зависит характер баланса между основными целями административного права (рационализации государственного управления и защиты прав граждан); поддержание равновесия между этими взаимоисключающими началами является одной из важнейших задач процессуального законодательства. Наконец, в-третьих, именно административные процедуры позволяют более точно понять и урегулировать феномен административных актов (являющихся их результатом и своего рода юридическим *alter ego*). Учитывая имманентную экспансивность и универсализм процессуальных норм, формулируется вывод о том, что именно общее законодательство об административных процедурах, способное одновременно урегулировать не только собственно процедуры, но и принципы административного права, а также установить материально-правовой фундамент института административных актов, может стать той кодификацией позитивного административного права, о возможности которой в отечественной юридической доктрине велись ожесточенные (и в целом малопродуктивные) дискуссии. Делается прогноз: именно институт административных процедур должен стать «точкой сборки» модернизированного российского административного права (шире – всего публичного права России), которое получит адекватные инструменты реагирования на кризисы и вызовы XXI в. (включая проблему регламентации административного усмотрения, преодоления правовой неопределенности, повышения эффективности государственного управления и одновременно – защиты прав граждан).

**Ключевые слова:** административный процесс, административные процедуры, принципы административного права, административный акт, кодификация административного права.

---

© Давыдов К. В., 2023

## ADMINISTRATIVE PROCEDURES ARE THE KEY INSTITUTION OF THE MODERN ADMINISTRATIVE LAW OF RUSSIA

**K. V. Davydov**

*Siberian University of Consumer Cooperation*

**Abstract:** *the author substantiates the thesis that the very logic of the development of procedural institutions is oriented towards a certain universalization of legal matter. Administrative procedures, that regulate the positive (“indisputable”) activity of public administration, are given a special role in developed legal systems. First, obeying a single system of principles, the procedures themselves often contribute to their development and extrapolation to all public law. Secondly, the nature of the balance between the main goals of administrative law (rationalization of public administration and protection of the rights of citizens) depends on administrative procedures; maintaining a balance between these mutually exclusive beginnings is one of the most important tasks of procedural legislation. Finally, thirdly, it is administrative procedures that make it possible to more accurately understand and regulate the phenomenon of administrative acts (which are their result and a kind of legal alter ego). Taking into account the immanent expansiveness and universalism of procedural provisions, the conclusion is formulated that it is the general legislation on administrative procedures that can simultaneously regulate not only the procedures themselves, but also the principles of administrative law, as well as establish the material legal foundation of the institution of administrative acts, can become that codification of the positive administrative law, about the possibility of which in the domestic legal doctrine there were fierce (and generally unproductive) discussions. A prognosis is made: it is the institution of administrative procedures that should become the “assembly point” of the modernized Russian administrative law (more broadly, the entire public law of Russia), which will receive adequate tools to respond to crises and challenges of the 21st century (including the problem of regulating of the administrative discretion, overcoming legal uncertainty, increasing efficiency of the public administration and at the same time - protection of the rights of citizens).*

**Key words:** *administrative process, administrative procedures, principles of administrative law, administrative act, codification of administrative law.*

Административное право, как и любая правовая отрасль (особенно фундаментальная), имеет свою историческую судьбу и логику развития. Административное право России, неся на себе отпечатки всех ключевых событий в эволюции нашей государственности, находится в постоянном поиске ответов на вечные вопросы о приоритетах, целях, задачах, сущности, методах государственного управления, перспективах административных реформ<sup>1</sup>.

События же последних лет, ознаменовавшиеся во многом уникальными вызовами (пандемия COVID-19, специальная военная операция на Украине, проти-

---

<sup>1</sup> Из новейших крупных работ на эту тему см., например: Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2018. 496 с.

водействие санкционному давлению недружественных стран), становятся тестом на жизнеспособность всей российской правовой системы. Применительно к административному праву калейдоскоп изменений (подробный анализ которых выходит за рамки настоящей статьи) ставит со всей недвусмысленностью принципиальный вопрос: имеем ли мы дело с *единой отраслью*, развивающейся согласно внутренней логике (пусть и зачастую весьма экстремальной), или же речь идет о механической отрасли законодательства, лишенной основополагающих идей и представляющей из себя ворох разрозненных источников, периодически «перетряхиваемых» для решения конкретных сиюминутных (пусть и зачастую важных) задач.

Одна из довольно «старых» дискуссий, имеющая место в отечественной доктрине и ставящая под сомнение если не единство, то разумную однородность отрасли, связана, как представляется, с природой соотношения материальных и процессуальных административно-правовых норм. Интуитивно давно понятно, что материальные нормы, направленные на непосредственное регулирование конкретных правоотношений, более склонны к «расползанию» на сравнительно автономные институты. В то время как процессуальные нормы генетически ориентированы на определенную универсализацию. Это значит, что правильно выстроенная система административного процесса может и должна становиться каркасом, позволяющим преодолеть центробежные тенденции, задаваемые материально-правовым массивом.

Но и административно-процессуальные отношения столь разнообразны, что неудивительна поэтапность, с которой развивались соответствующие теории и коррелирующее им законодательство. Здесь нужно отдать должное упорству коллег, благодаря усилиям которых российское административное право сначала обогатилось важными доктринами административной ответственности и административного судопроизводства (в последнем случае невозможно переоценить вклад Ю. Н. Старилова), а затем и соответствующими кодифицированными актами (КОАП РСФСР 1984 г., КоАП РФ 2001 г. и КАС РФ 2015 г.). Однако процедуры «бесконфликтной», «позитивной» деятельности публичной администрации, при всем множестве законодательных (и особенно – подзаконных) актов, до сих пор не имеют в российском административном праве своей общепризнанной стройной концепции правового регулирования<sup>2</sup>.

Приступая к непосредственной проблематике данной статьи, необходимо последовательно ответить на следующие вопросы: что такое административные процедуры? Каков здесь предмет регулирования? Наконец, как регулировать эти отношения?

Правовые процедуры – очень широкое понятие. Как справедливо отмечает Ю. Н. Стариков, «для осуществления компетенции государственных органов,

<sup>2</sup> Определенное усилие в данном направлении предпринято в следующей работе: Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт : монография / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Новосибирск, 2020. 516 с.



решения задач государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной), обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц нормативно устанавливаются общие и специальные процессуальные формы, в рамках которых определяются и используются на практике соответствующие правовые процедуры – законотворческие, административные (управленческие), судопроизводственные»<sup>3</sup>. Административные процедуры – это группа правовых процедур деятельности властных субъектов (в первую очередь, конечно, органов исполнительной власти), урегулированная нормами административного права. То есть, с одной стороны, это именно административно-правовой феномен, а с другой стороны, таковой является процессуальным явлением<sup>4</sup>.

Следующий вопрос – что регулировать? – намного сложнее. Сферы деятельности властных субъектов административного права чрезвычайно разнообразны. Очевидно, что стремление к охвату всех направлений деятельности государственного управленческого аппарата может сыграть (и уже во многом играет) с законодателем дурную шутку. Полагаем, здесь необходимо обратиться к разделу теории права о правоприменении. Как известно, применение норм права необходимо в случаях применения мер государственного принуждения (в том числе привлечения к юридической ответственности), при рассмотрении правовых споров, а также в ситуациях, когда самостоятельная реализация гражданином его прав и обязанностей невозможна без принятия решений государственными органами<sup>5</sup>. Действительно, потребность в надлежащей регламентации порядка привлечения граждан (организаций) к административной ответственности привела к сравнительно тщательной разработке юрисдикционных процедур. Также бесспорно незаменимы нормы, регулирующие взаимоотношения судов и граждан в рамках административного судопроизводства. Наконец, из всех разнообразных процедур деятельности публичной администрации наиболее точно соответствуют феномену государственного управления процедуры ее взаимодействия с гражданами не в связи с разрешением конфликтов и споров, но по поводу реализации прав и обязанностей последних<sup>6</sup>.

Вопрос о том, как *регулировать административные процедуры*, пожалуй, наиболее нетривиален. В самом общем плане нетрудно заметить, что все виды процедур, урегулированных нормами административного права (позитивные, юрисдикционные, судебные), несмотря на очевидные различия, имеют и генетическое сходство: стадии, субъектный состав (в обязательном порядке включающий властный орган, должностное лицо) и т. п. Сравнительный анализ всех

<sup>3</sup> Административное право : учеб. для вузов / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 6-е изд., пересмотр. М., 2019. С. 461–462 (автор главы – Ю. Н. Стариков).

<sup>4</sup> О соотношении категорий «процесс» и «процедуры» см.: *Давыдов К. В.* Указ. соч. С. 11–27.

<sup>5</sup> См., например: *Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова.* 2-е изд., изм. и доп. М., 2001. С. 397–398.

<sup>6</sup> Конечно, данный тезис не означает априорной бесполезности, например, регулирования внутриорганизационных процедур в государственном аппарате. Однако таковые по очевидным причинам глубоко второстепенны.

этих подмножеств – перспективная задача, в том числе и для целей взаимной разумной рецепции. Вместе с тем сразу же бросается в глаза тот факт, что КАС РФ и КоАП РФ, наряду с определенными частностями, законодательно закрепляют модели *общих процедур* (административного судопроизводства и привлечения к административной ответственности соответственно). Принципиально иная ситуация в сфере позитивной деятельности публичной администрации. Здесь мы видим калейдоскоп нормативных актов, принимаемых зачастую по самым мелким вопросам, устанавливающих отягощенные множеством мелочей тяжеловесные процедуры. Такие процедурные нормы лишены универсализации; даже самые «крупные» законы принимаются вне связи друг с другом; при этом закрепленные процедуры зачастую не предполагают гарантий прав граждан как их участников.

Однако научно обоснованные рекомендации по вопросу регулирования позитивных административных процедур невозможны без ответа на следующие три вопроса. Во-первых, каковы принципы административных процедур и в более широком плане – принципы административного права? Есть ли у этого разнообразного юридического субстрата какие-то объединяющие правовые идеи, определяющие всю логику правового регулирования? Во-вторых, каковы акценты при определении статуса граждан (организаций) в их взаимоотношениях с публичной администрацией? Исходим ли мы из того, что речь идет о пассивных получателях результатов закрытой деятельности органов власти, или необходимо закреплять активную правосубъектность граждан, их способность отстаивать свои права? Наконец, в-третьих, как соотносится административная процедура со своим результатом, т. е. административным актом (административным договором)? Идет ли речь об абсолютно самостоятельных явлениях или правильнее воспринимать таковые двумя гранями единой сущности, охватываемыми едиными принципами, а также влияющими на содержание и юридическую полноценность друг друга?

Даже из самой постановки этих вопросов становится ясно, что анализ административных процедур «самих по себе» малопродуктивен. Необходим широкий взгляд на ряд ключевых вопросов более общего порядка. Другими словами, феномен административных процедур становится тем «магическим кристаллом», в котором просматриваются контуры преобразований всей отрасли административного права.

1. Говоря о принципах административного права в целом и административных процедур в частности, нужно вспомнить амбициозный тезис известного отечественного специалиста в общей теории права С. С. Алексеева, провозгласившего еще в 1970-х гг. концепцию «правовых режимов». Если до него российские правоведы разграничивали отрасли национального права, используя лишь два критерия (предмет и метод правового регулирования), то С. С. Алексеев предложил выделять еще и принципы отрасли<sup>7</sup>. Этот прогноз возрастания роли принципов, увы, оказался во многом нереализованным. Сама система принципов российско-

<sup>7</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права : курс : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 245 и далее.

го права так и не была построена, а их роль в механизме правового регулирования была сформулирована довольно условно. И если специалисты в отдельных отраслях российского права (например, гражданского или уголовного) в союзе с законодателем пытались уделить проблеме известное внимание, то в российском административном праве отраслевые принципы так во многом и остались неисследованными.

Подробный критический анализ различных подходов к классификации принципов российского административного права выходит за рамки настоящей работы<sup>8</sup>. Не претендуя на совершенство своей концепции (которая, конечно, как и любая другая, не лишена субъективизма), попробуем обратиться лишь к двум принципам, призванным охватить всю систему не только процессуальных, но и материальных административных правоотношений, степень исследованности которых в отечественной науке публичного права до настоящего времени далека от завершенности. Речь идет о принципе пропорциональности (соразмерности) и принципе правовой стабильности (защите законных ожиданий), которые во многих правовых системах (в том числе в странах СНГ) нормативно закрепляются именно в законодательстве об административных процедурах.

Принцип пропорциональности в самом общем смысле означает разумную концентрацию усилий и ресурсов государственных органов, должностных лиц при реализации имеющихся полномочий. Очевиднее всего его содержание в охранительных отношениях, причем как в материально-правовом, так и процессуальном аспектах. Полагаем, что с процессуальной точки зрения соразмерность, с одной стороны, выражается в максимально допустимом упрощении процедуры привлечения лица к административной ответственности (по сравнению с уголовным процессом, конечно), а с другой стороны, в снисходительности к несущественным нарушениям такой процедуры<sup>9</sup>. Материально-правовая грань «охранительной» пропорциональности проявляется в назначении соразмерных наказаний (то есть их адекватности обстоятельствам дела) или даже прекращении преследования ввиду малозначительности административного правонарушения. В административном судопроизводстве соразмерность, думается, имеет лишь материально-правовое измерение и означает проверку судом разумности оспариваемого административного акта.

Здесь мы с неизбежностью переходим к принципу соразмерности в позитивных управленческих правоотношениях, без которого современные административные процедуры и административные акты трудно представить. Примечательно, что здесь можно выделить как минимум два основных подхода. Германский «тест на пропорциональность», как известно, включает в себя три критерия: во-первых, средство, предназначенное для достижения цели правительства, должно подходить для достижения этой цели (уместность); во-вторых, из всех

<sup>8</sup> Подробнее см.: *Давыдов К. В.* Указ. соч. С. 88–106.

<sup>9</sup> Здесь уместно напомнить тот факт, что КоАП РФ закрепляет минимальное число пресекательных сроков.

подходящих должно быть выбрано то средство, которое в наименьшей степени ограничивает право частного лица (необходимость); в-третьих, ущерб частному лицу от ограничения его права должен быть пропорционален выгоде правительства в отношении достижения поставленной цели (пропорциональность в узком смысле)<sup>10</sup>. Принцип соразмерности применяется только в тех случаях, когда законодательство допускает административное усмотрение. Однако гораздо большее распространение как в зарубежных странах, так и в России получил иной подход, когда пропорциональность в позитивных процедурах рассматривается через призму условно юридизированной разумности. В последнем случае соразмерность означает по сути учет административным органом фактических обстоятельств дела и принятие сравнительно рационального дискреционного решения, соответствующего хотя бы минимальным правовым требованиям (вроде соблюдения цели закона)<sup>11</sup>.

Примечательно, что принцип пропорциональности имеет конституционную основу в Российской Федерации. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом *только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства*». Упоминания о соразмерности можно встретить в отдельных законодательных актах РФ. Так, согласно ч. 8 ст. 18 Федерального закона от 29 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>12</sup>, должностные лица контрольно-надзорных органов при проведении проверки обязаны «учитывать при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, для животных, растений, окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, музейных предметов и музейных коллекций ... безопасности государства, для возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также не допускать необоснованное ограничение прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц». Еще более развернуто данный принцип закреплен в ст. 9 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муни-

<sup>10</sup> См.: Коэн-Элия М., Порат И. Американский метод взвешивания интересов и немецкий тест на пропорциональность : исторические корни // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 3 (82). С. 61. Иногда этот «тест» формулируется несколько иначе: законность цели, пригодность средства для ее достижения, соразмерность в узком смысле.

<sup>11</sup> Из новейших публикаций на эту тему укажем следующую работу: Annual Comparative Administrative Law Review 2021 / ed. Oleg N. Sherstoboev, Konstantin V. Davydov, Alessandro Cenerelli. Novosibirsk, 2022. 188 p.

<sup>12</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

ципальном контроле в Российской Федерации»<sup>15</sup>. Во-первых, в указанной статье также подчеркивается необходимость обеспечения соразмерности выбираемых мероприятий характеру нарушений обязательных требований, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен охраняемым законом ценностям. Во-вторых, закрепляется требование ограничения государственного и муниципального контроля только теми контрольными (надзорными) мероприятиями и действиями, которые необходимы для обеспечения соблюдения обязательных требований. Наконец, третий аспект соразмерности в интерпретации данного закона сводится к следующему: при организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля не допускается причинение неправомерного вреда (ущерба) контролируемым лицам, их представителям либо имуществу, находящемуся в их владении, пользовании или распоряжении, либо их деловой репутации. Здесь же можно вспомнить постепенное внедрение в российское публичное право риск-ориентированного подхода<sup>14</sup>. Впрочем, реальная правоприменительная практика в контрольно-надзорной сфере зачастую весьма далека от нормативных пожеланий<sup>15</sup>.

Отметим: развитие доктрины административных процедур дало осязаемые результаты в плане совершенствования судебной практики. Так, согласно п. 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» (далее – Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 21)<sup>16</sup>, «...проверяя законность решения, действия (бездействия) по основанию, связанному с несоблюдением требования пропорциональности (соразмерности) и обусловленным этим нарушением прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, судам с учетом всех значимых обстоятельств дела надлежит выяснять, являются ли оспариваемые меры обоснованными, разумными и необходимыми для достижения законной цели, не приводит ли их применение к чрезмерному обременению граждан и организаций»<sup>17</sup>. Отдельно в п. 18

<sup>15</sup> См.: Российская газета. 2020. 5 авг. № 171.

<sup>14</sup> По данному вопросу см., например: *Мартынов А. В.* Риск-ориентированный контроль и надзор : понятие, содержание и основные направления внедрения в существующую практику // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства : материалы II Всерос. науч.-практ. конф. (Россия, г. Нижний Новгород, 9–10 июня 2016 г.) / отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород, 2016. С. 50–85.

<sup>15</sup> Достаточно вспомнить деятельность Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, исходящей из того, что любое, даже малейшее нарушение требований как законодательных, так и подзаконных актов в образовательной сфере может повлечь самые разнообразные негативные последствия, в том числе приостановление, лишение или отказ в выдаче аккредитации учебному заведению.

<sup>16</sup> Автор данной статьи принимал участие в рабочей группе по подготовке проекта данного документа, в том числе в части принципов. В то же время Ю. Н. Стариков выступал в качестве докладчика на заседании Пленума Верховного Суда РФ в июне 2022 г.

<sup>17</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

указанного постановления подчеркивается: нарушение требований соразмерности при принятии дискреционных (правоприменительных) решений, действий является основанием для признания их незаконными.

Еще один принцип, без которого немыслимо современное административное право, – это идея правовой стабильности. Требование неизменности, конечно, находится в постоянном диалектическом поединке с динамикой самой общественной жизни. Видимо, поэтому черты данного принципа с неодинаковой скоростью проступают на портрете конкретной правовой системы. Последний наиболее очевиден и прост для понимания в охранительных правоотношениях. Здесь можно вспомнить ст. 54 Конституции РФ, устанавливающую запрет на обратную силу закона, ухудшающего положение привлеченного к уголовной ответственности лица (и наоборот, закрепляющую обратную силу уголовного закона, улучшающего положение такого лица). Данная норма без каких-либо усилий была воспринята институтом административной ответственности (ст. 1.7 КоАП РФ).

В административном судопроизводстве процессуальный аспект данного принципа, как представляется, не выражен: корректировка законодательства об административном судопроизводстве будет означать смену применяемого процессуального закона; за участником в таком случае не признаются притязания на сохранение действия прежних норм. Так, согласно ч. 5 ст. 2 КАС РФ, административное судопроизводство осуществляется в соответствии с теми нормами процессуального права, которые действуют во время рассмотрения и разрешения административного дела, совершения отдельного процессуального действия. Материально-правовое измерение принципа стабильности для административного судопроизводства (как, впрочем, и для административной ответственности) проявляется в аспектах действия судебного решения. Так, не вступившее в законную силу решение, конечно же, не порождает у его адресата юридически значимых ожиданий. Наоборот, вступление в силу запускает сложный механизм, при котором правовые последствия, вызываемые таким решением, обретают невиданную для позитивного управления незыблемость (когда отмена решения возможна лишь ввиду чрезвычайно уважительных обстоятельств, причем только вышестоящей уполномоченной инстанцией).

Наконец, принцип законных ожиданий для позитивных административных процедур и административных актов (соблюдение которого, кстати, непременно должно входить в предмет судебного надзора) в самом общем плане означает недопустимость произвольных изменений принятых административных решений; при более широком толковании за гражданами признаются юридически значимые ожидания по поводу принятия публичной администрацией определенных решений, по аналогии с уже устоявшейся практикой, а также исходя из действовавшего в момент начала процедуры (материального) законодательства. При дальнейшем приближении можно выделить две следующие важные детали. Полагаем, что с процессуальной точки зрения корректировка административных процедур, существенно ухудшающая положение адресата будущего администра-

тивного акта, должна приниматься во внимание публичной администрацией, вплоть до отказа в применении в таком конкретном еще не завершенном процедурном правоотношении новых норм<sup>18</sup>. С материально-правовой точки зрения полагаем справедливым германский подход, предполагающий дифференциацию режимов отмены принятых административных актов в зависимости от их содержания. Неблагоприятные для адресатов решения могут отменяться, даже если они являются законными. Наоборот, благоприятные даже незаконные (!) административные акты обладают большей стабильностью (конечно, при условии добросовестности их адресатов).

К сожалению, российское административное законодательство в части позитивных административных процедур и актов до сих пор во многом игнорирует данные основополагающие идеи<sup>19</sup>. Однако упомянутое Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 21, наконец, прямо ориентирует российские суды на соблюдение принципа правовой стабильности (защиты законных ожиданий). Согласно п. 22 этого важного документа, решения, которыми отказано гражданам, организациям в предоставлении права либо в результате которых ограничены их права или незаконно возложены обязанности, а также иным образом ухудшено их положение, могут быть изменены или отменены уполномоченными органами публичной власти, их должностными лицами без каких-либо ограничений при условии, что такие изменение или отмена не нарушают закон и не ухудшают правового положения других лиц. Пересмотр решений органов публичной власти, их должностных лиц, подтверждающих права, предоставляющих гражданам, организациям новые права либо отменяющих возложенные на них обязанности, а также иным образом улучшающих их положение, должен быть законным, обоснованным, исключая произвольность их изменения, отмены или приостановления их действия. Судам следует исходить из того, что недопустимость произвольного изменения, отмены или приостановления действия таких решений означает обязанность наделенных публичными полномочиями органа или лица обосновать необходимость изменения, отмены или приостановления действия решения, указав на несоответствие ранее принятого решения нормам права, законной цели, фактическим обстоятельствам.

Повторим: указанные принципы соразмерности и защиты доверия во многих зарубежных правовых системах закрепляются в законах об административных процедурах и могут оказывать воздействие на всё публичное право. Российское административное право прямо на наших глазах претерпевает существенные преобразования, в том числе благодаря влиянию доктрины административных процедур на развитие судебной практики (к российскому законодательству этот тезис применим в гораздо меньшей степени).

<sup>18</sup> Впрочем, мы понимаем спорный характер этого тезиса и будем признательны за развитие дискуссии по данному вопросу.

<sup>19</sup> См., например: *Давыдов К. В.* Указ. соч. С. 132–137.

2. Переходя к самой модели административной процедуры, необходимо вспомнить о постоянном столкновении двух основных целей административно-правового регулирования: с одной стороны, о «технократической рационализации», с точки зрения которой акцент должен делаться на максимальном ускорении, упрощении и удешевлении процедур, в том числе за счет внедрения новых технологий и заочного рассмотрения дел. Своего рода идеалом здесь можно считать закрепление на начальном этапе пандемии коронавируса в законодательстве о предоставлении государственных услуг так называемых «проактивных процедур». Данная новелла была легализована в ст. 7<sup>3</sup> Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>20</sup> и предполагает оказание государственных услуг (например, осуществление социальных выплат) в связи с наступлением определенных юридических фактов, зачастую без заявления адресата благоприятного административного акта. Безусловно, подобные правовые технологии можно только приветствовать в правоотношениях, лишенных дискреции.

На противоположном полюсе – правозащитная идея, принуждающая властного субъекта стремиться к установлению всех значимых обстоятельств дела с учетом позиции невластных участников процедуры, завершающейся принятием дискреционного административного акта. Очевидно, что наиболее органична данная цель для административного судопроизводства. Но уже в административном юрисдикционном процессе баланс целей несколько смещается: здесь можно вспомнить, что одновременно с требованием установления объективной истины КоАП РФ закрепляет категорический императив в части экономичности процедуры привлечения к административной ответственности.

Для позитивных административных процедур принятия дискреционных решений эта дилемма приобретает поистине экзистенциальный характер. На вопрос, как совместить нивелирование угрозы нарушения прав невластных лиц со стороны имманентно экспансивной публичной администрации с необходимостью возможно оперативного рассмотрения постоянного интенсивного потока административных дел, нет и не может быть простого ответа. Ясно, что принятие позитивного для адресата административного акта снимает остроту проблемы (ибо вряд ли такое лицо, даже если оно было лишено возможности лично обосновывать свою точку зрения, будет его оспаривать). Однако все меняется, когда есть риск принятия неблагоприятного для лица управленческого решения. Здесь в зависимости от сложности дела и степени выраженности правозащитного интереса (публичного по своей сути) необходимо обеспечить за гражданами и организациями возможность участия в рассмотрении дела (от минимального, письменного заочного, до личного, как вариант – с представителем). К сожалению, до сих пор

<sup>20</sup> См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2020 г. № 509-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 48.



российское административное законодательство и правоприменительная практика весьма скупо признают за гражданами такие права. Однако и здесь у нас по-прежнему повод для оптимизма. В п. 18 Постановления Пленума № 21 Верховный Суд РФ ориентирует суды на существенность дефекта процедуры, предусматривающей «полноценное» право на участие: «При проверке решения, действий суд, в частности, выясняет, была ли в установленных законом случаях обеспечена возможность реализации прав и законных интересов гражданина или организации при принятии оспариваемого решения, совершении действий, в том числе проверяет, было ли обеспечено право лица на ознакомление с доказательствами, право давать пояснения (возражения) по существу выявленных нарушений; исполнена ли наделенными публичными полномочиями органом или лицом обязанность изложить в принятом решении основания для применения соответствующих мер в отношении гражданина, организации».

Если конкретные нарушения, связанные с несоблюдением порядка принятия решения, невыполнением требований к форме и содержанию решения, определены законом как существенные (грубые), сам факт наличия этих нарушений является достаточным для вывода о его незаконности».

Подчеркнем: надлежащее законодательное закрепление прав невластных лиц на участие в административной процедуре – одна из важных задач российского административного права.

3. Как представляется, одно из важных заблуждений заключается в несколько пренебрежительном отношении к процедурам с точки зрения материального права. Частным проявлением такого подхода является рассмотрение решений, принимаемых по итогу административных процедур, исключительно в качестве самодостаточных явлений. Однако уже сам феномен общих принципов административного права (охватывающих как разнообразные процедуры, так и принимаемые по их итогу акты) показывает неразрывную связь названных явлений. Полагаем, что ярче всего последняя проявляется во взаимодействии позитивных административных процедур и административных актов. Во-первых, административный акт придает юридический смысл процедуре. Во-вторых, повторим, административные акты и административные процедуры охватываются общими принципами и гарантиями (соразмерности, охраны доверия, запрета сверхформализма, права быть выслушанным). В-третьих, административный акт влияет на административную процедуру; существует очевидная корреляция между отдельными видами административных актов и процедурами их принятия, изменения и отмены. В-четвертых, сама административная процедура может весьма существенно влиять на содержание будущего административного акта; особенно этот тезис очевиден на примере сложных дискреционных решений, принимаемых в условиях неопределенности (в частности, в сфере планирования). Наконец, пятый момент связан с феноменом дефектности: недостатки акта могут обесценить процедуру, а нарушения процедуры – повлечь юридическую неполноценность административного акта. Столь тесное взаимопроникновение позволяет

говорить о формировании общей теории и законодательства об административных процедурах и административных актах.

Объективно полноценная формализация института административных актов требует установления следующих норм: 1) о понятии и признаках административных актов; 2) отдельных видах административных актов; 3) требованиях к административным актам (в том числе обоснования принимаемых решений); 4) юридической силе и действию административных актов (вступление в силу, приостановление действия, прекращение действия); 5) дефектности и недействительности административных актов; 6) отмене административных актов. Представляется логичным закрепить указанные материальные нормы об административных актах в законодательстве об административных процедурах, как это уже давно сделано во многих зарубежных правовых системах.

Говоря о перспективах развития института административных процедур, представляется методологически важным разграничить административные процедуры как правовой феномен и законодательство об административных процедурах.

Повторим: административные процедуры, рассматриваемые в качестве сравнительно самостоятельного элемента отрасли административного права, являются одним из ключевых процессуальных юридических институтов, который связан множеством нитей с иными административно-правовыми институтами. Ярче всего эта связь проявляется на примере административных актов (о чем уже сказано выше). Также именно этот институт принуждает по-новому взглянуть на административную правосубъектность граждан, а также на систему принципов административного процесса (шире – административного права).

Вместе с тем формирование законодательства об административных процедурах как правовой формы названного феномена является самостоятельной нетривиальной задачей. И здесь российской правовой системе, как представляется, предстоит претерпеть весьма существенную эволюцию.

Начнем с того, что основная роль в правовом регулировании административных процедур в Российской Федерации в настоящее время отводится подзаконным нормативным актам органов исполнительной власти – административным регламентам. Идея улучшения качества взаимодействия государства и населения с помощью административных регламентов первоначально возникла в экспертном сообществе (конкретно – у сотрудников НИУ ВШЭ) в 2003 г.<sup>21</sup>, через несколько лет она начала получать нормативное закрепление. Надо признать, что такие нормативные акты действительно весьма существенно отличались от традиционных для советского права подходов регулирования процедурных отношений. В частности, все административные регламенты устанавливали исчерпывающие перечни необходимых для получения искомого результата документов, а регулирование собственно административных процедур отличала необычно-

<sup>21</sup> См.: Клименко А. В. Десятилетие административной реформы : результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 20.

венная скрупулезность. Безусловно, определенную положительную роль административные регламенты в свое время сыграли. На волне «процедурной эйфории» преобладающей в российской аналитической литературе того времени стала точка зрения о необходимости дальнейшего укрепления ведущей роли административных регламентов в правовом регулировании административных процедур, в том числе путем принятия специального федерального закона об административных регламентах<sup>22</sup>. Однако со временем стало очевидно, что названные нормативные правовые акты не смогли полноценно восполнить пробел российского административного права в части позитивных внешнеуправленческих процедур. Во-первых, административные регламенты – это подзаконные нормативные акты, в то время как столь важная сфера нуждается в создании в первую очередь законодательного фундамента. Во-вторых, количество административных регламентов за период с 2006 г. неимоверно возросло (по данным Минэкономразвития России, на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальных образований было принято несколько десятков тысяч административных регламентов). Обусловленное этим «раздробление» и «мелочность» правового массива подвергается заслуженной критике как в зарубежной<sup>23</sup>, так и в отечественной литературе. Нельзя не согласиться с тем, что «когда нормативные акты, призванные выражать общегосударственные интересы, дробятся и создаются не высшим законодательным органом, а десятками федеральных ведомств, сотнями региональных и тысячами муниципальных органов... процедурные правовые нормы, призванные не допустить излишних административных барьеров, сами превращаются в эти барьеры»<sup>24</sup>. Здесь примечателен опыт законодательства Белоруссии, с одной

<sup>22</sup> См., например: *Барциц И. Н.* Административные процедуры : перспективы правовой регламентации и «чувство меры» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 1. С. 137–138 ; *Женетль С. З.* Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 11–12 ; *Жеребцов А. Н., Чабан Е. А.* Административные процедуры : понятие, сущность, проблемы осуществления и нормативно-правового регулирования : монография. Краснодар, 2016 ; *Ноздрачев А. Ф.* Системная регламентация административной деятельности : отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 5–41 ; *Филатова А. В.* Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 13–16. Надо признать, что автор данной работы также в свое время поддался очарованию веберовского методизма административных регламентов (см.: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : вопросы теории : монография / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2010. 390 с.).

<sup>23</sup> «Принцип “одна сфера – один закон” или даже “одно разрешение – один порядок” не может обеспечить единообразное осуществление конституционно-правовых стандартов, общеправовых принципов в практическом администрировании» (*Габбасов А.* Принцип системности в реформировании законодательства об административных процедурах // Ежегодник публичного права 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М., 2018. С. 258).

<sup>24</sup> *Шталина М. А.* Административно-правовое регулирование и административная регламентация. О методологических подходах, разработанных Н. Г. Салищевой // Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса : сб. науч. ст. М., 2018. С. 143–144.

стороны, установившего фактический запрет на ведомственное нормотворчество в сфере административных процедур, а с другой – легализовавшего вместо сотен и тысяч всего несколько комплексных подзаконных нормативных актов – перечней административных процедур (содержащих информацию об уполномоченных на принятие соответствующих решений органах, обязательных документах, сроках процедур, сроках действия выдаваемых документов, а также размере платы за осуществление административных процедур)<sup>25</sup>. Третий существенный недостаток административных регламентов – их перегруженность внутриорганизационными нормами и процедурами, что вызвало справедливую критику в исследовательской литературе<sup>26</sup>. Наконец, четвертый (и, на наш взгляд, основной) дефект административных регламентов обусловлен их внутренней неполнотой: они не отражают современных принципов административного права и административных процедур, а сами процедуры, лишённые процессуальных гарантий «надлежащего управления», являются странной пародией на современный стандарт правового регулирования<sup>27</sup>. В итоге в большинстве случаев граждане так и остались пассивными объектами пусть и алгоритмизированной, но закрытой и односторонне-надменной деятельности публичной администрации.

Нельзя не согласиться с категоричным вердиктом Ю. Н. Старилова: «Административный регламент никогда не станет основой для института административных процедур, ибо административный регламент – это правовая оболочка порядка исполнения какой-либо государственной функции или предоставления соответствующей государственной услуги. Предметы административных регламентов и административных процедур различны... Корни такого различия – в “незаслуженном” и необоснованном возвышении устаревших подходов к пониманию административного процесса и административных процедур...»<sup>28</sup>. Думается, не будет преувеличением вывод о том, что разработка и принятие множества административных регламентов оказались в итоге тупиковым (и весьма затратным) направлением развития российского публичного законодательства.

С другой стороны, в отечественной правовой системе на протяжении последних двух десятилетий предпринимаются объективно существенные усилия для формирования именно законодательного фундамента процедурного взаимо-

<sup>25</sup> Подробнее см.: *Саванович Н.* Соотношение законодательства об административных процедурах и законодательства об обращениях граждан в Беларуси и зарубежных странах // Ежегодник публичного права 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. С. 441.

<sup>26</sup> См.: *Марку Ж.* Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. М., 2011. С. 74–75.

<sup>27</sup> Для целей регламентного регулирования в российском административном праве сформировался самостоятельный «технологический» подход к административной процедуре (см.: *Мицкевич Л. А.* Очерки теории административного права : современное наполнение : монография. С. 235, 236).

<sup>28</sup> *Стариков Ю. Н.* О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 3 (18). С. 9.

действия публичной администрации с гражданами (организациями). Первым направлением такого регулирования предсказуемо стало законодательство об обращениях граждан<sup>29</sup>. Вместе с тем данный тренд трудно признать удачным хотя бы потому, что логика законодательства об обращениях граждан ориентирована не на разрешение административных дел по существу (с вынесением итоговых административных актов), а на «выслушивание» невластных лиц (чьи процессуальные гарантии на участие в процедуре к тому же неочевидны), завершающееся принятием документов не всегда понятной юридической природы.

В 2010 г. был принят заслуживший сдержанное одобрение специалистов Закон о публичных услугах<sup>30</sup>, действительно привнесший немало позитивных новелл. Во-первых, он создал законодательные основы единой системы межведомственного взаимодействия (некий аналог германского института «взаимной помощи» административных органов), запретив при этом истребование от граждан (организаций) документов, находящихся в базах данных государственных (муниципальных) органов. Во-вторых, закон 2010 г. «легализовал» электронные административные процедуры. В-третьих, впервые в нормативном акте высшей юридической силы получили закрепление институты административных регламентов и многофункциональных центров. По справедливому замечанию Е. Гриценко, в российском административном праве именно законы об обращениях граждан и о публичных услугах в настоящее время претендуют на роль фундамента административных процедур; причем в случае с законодательством о публичных услугах «...можно говорить о своеобразной попытке создания этим правовым актом закона об административных процедурах»<sup>31</sup>. Конечно, подобная аналогия является весьма условной<sup>32</sup> хотя бы потому, что законодательство о государственных услугах не содержит развернутых норм ни о процедурах, ни об административных актах.

Следующей важной попыткой «стягивания» административных процедур нормами высшей юридической силы стало развитие законодательства о государственном контроле (надзоре). Надо признать, что процедурные правила в целом получили достаточно подробную регламентацию в Законе о государственном

<sup>29</sup> Подробнее по данному вопросу см.: *Давыдов К. В.* Административные процедуры : концепция правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. С. 438–440, 496–497.

<sup>30</sup> См., например: *Марку Ж.* Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. С. 75 и далее.

<sup>31</sup> *Гриценко Е.* Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2 (93). С. 120.

<sup>32</sup> Очевидная невозможность замены законодательства об административных процедурах законодательством о публичных услугах уже отмечалась в отечественной юридической литературе (см., например: *Морозова М. С.* Совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности таможенных органов Российской Федерации по осуществлению административных процедур в условиях функционирования Таможенного союза // Современное право. 2012. № 11. С. 44).

контроле 2020 г. (ст. 56–86). При этом отдельной положительной оценки заслуживает закрепление основных гарантий на участие в процедуре контролируемых лиц. Так, согласно ст. 36 закона, контролируемое лицо при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля имеет право:

1) присутствовать при проведении профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия, давать пояснения по вопросам их проведения, за исключением мероприятий, при проведении которых не осуществляется взаимодействие контрольных (надзорных) органов с контролируемыми лицами;

2) получать от контрольного (надзорного) органа, его должностных лиц информацию, которая относится к предмету профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия и предоставление которой предусмотрено федеральными законами;

3) получать от контрольного (надзорного) органа информацию о сведениях, которые стали основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия, в том числе в случае проведения указанного мероприятия по требованию прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в связи с поступившими в органы прокуратуры материалами и обращениями, за исключением сведений, составляющих охраняемую законом тайну;

4) знакомиться с результатами контрольных (надзорных) мероприятий, контрольных (надзорных) действий, сообщать контрольному (надзорному) органу о своем согласии или несогласии с ними;

5) обжаловать действия (бездействие) должностных лиц контрольного (надзорного) органа, решения контрольного (надзорного) органа, повлекшие за собой нарушение прав контролируемых лиц при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в досудебном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) привлекать Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, его общественных представителей либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проведении контрольных (надзорных) мероприятий (за исключением контрольных (надзорных) мероприятий, при проведении которых не требуется взаимодействие контрольного (надзорного) органа с контролируемыми лицами).

Отражение в законодательстве о публичном контроле принципов «надлежащего управления» становится хорошей традицией российского административного права (здесь можно вспомнить схожие нормы Закона о защите прав юридических лиц 2008 г.). Вместе с тем даже этот блок законодательства трудно признать фундаментом позитивных процедур ввиду того, что при всей обширности содержания речь идет о сравнительно локальном предмете правового регулирования: реализации лишь контрольно-надзорной функции.

Следовательно, все описанные выше блоки административного законодательства не могут претендовать на универсальность. И здесь мы с неизбежностью

возвращаемся к более общему вопросу о том, возможна ли в принципе систематизация отечественного административного права?

Дискуссия о кодификации – одна из старейших и традиционных для российской теории административного права. Разброс мнений по этому вопросу весьма велик. Во-первых, само понимание кодификации зачастую девальвируется до идеи принятия нескольких «обычных» законов, охватывающих лишь отдельные административно-правовые институты. Так, в работах М. В. Костенникова (наряду с «настоящими» кодексами, посвященными административной ответственности, а также административному судопроизводству) концепция кодификации представлена совокупностью специальных законов (о государственной службе, органах исполнительной власти, об административно-правовом статусе граждан, об обращениях граждан и т. п.)<sup>33</sup>, взаимная связанность которых не очевидна. Данная точка зрения заслуженно критикуется в исследовательской литературе<sup>34</sup>, однако, к сожалению, именно она в наибольшей степени отражает современное состояние российского административного права.

Во-вторых, известное распространение в российской доктрине получило в целом негативное отношение к общей кодификации административного права. Как писал, например, Б. Б. Хангельдыев, «...какой бы заманчивой ни была идея кодификации всех административно-правовых норм... осуществить ее никогда не удастся»<sup>35</sup>. Подобный скепсис, на первый взгляд, не лишенный определенного основания, вместе с тем не может рассматриваться индульгенцией на сохранение раздробленности российского позитивного административного права. Основные аргументы сторонников декодификации (многообразие регулируемых административным законодательством общественных отношений, мобильность административно-правового регулирования, большое количество административных норм и источников) при ближайшем рассмотрении выглядят не вполне убедительно в части именно управленческих отношений. Как справедливо отмечает С. А. Беловым, кодификация означает известное обобщение, а не механическое инкорпорирование; многообразие норм и источников характерно для всех уровней правового регулирования, когда же речь идет о законодательном уровне, то в административно-правовой сфере оно исчерпывается небольшим числом правовых актов. Наконец, «довод о мобильности в возражениях против кодификации означает отрицание возможностей установить какие-либо серьезные гарантии для граждан и организаций, необходимые в правовом государстве»<sup>36</sup>. Также нельзя не согласиться с замечанием о том, что гражданское законодательство имеет гораздо меньше оснований ко всеобщей кодификации, чем административное,

<sup>33</sup> См.: Костенников М. В. Теоретические проблемы кодификации административного права России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 355 с.

<sup>34</sup> См.: Белов С. А. Актуальность и перспективы кодификации административного законодательства в России // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2011. № 12. С. 7 и далее.

<sup>35</sup> Хангельдыев Б. Б. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1964. № 12. С. 40–41.

<sup>36</sup> Белов С. А. Указ. соч. С. 16–17.

хотя бы по причине систематизации отношений, лишь частично охватываемых правовым регулированием. И вместе с тем гражданское право в настоящее время намного более кодифицировано, нежели административное<sup>37</sup>. Данное обстоятельство – одновременно и пример, и упрек российскому публичному праву. Наконец, уместно вспомнить о предпринятой советским законодательством еще в 1920-х гг. уникальной попытке комплексного регулирования административных отношений. Речь идет об Административном кодексе УССР 1927 г. (действовавшем, впрочем, всего несколько лет)<sup>38</sup>. С. А. Белов по данному вопросу пишет: «Очевидно, что структура этого кодекса, включавшего разделы о гражданстве, пользовании государственным флагом и публичных зрелищах, увеселениях и играх, не соответствует современным представлениям о предмете и пределах административного законодательства. Напротив, разделы об особенностях издания административных актов... общих условиях надзорной деятельности органов исполнительной власти, о порядке обжалования действий и решений административных органов вполне могут претендовать на включение в современный Административный кодекс»<sup>39</sup>.

Таким образом, полагаем необходимым сделать следующий промежуточный вывод: в современном российском праве нет теоретических и практических неустранимых препятствий для разработки и принятия общего закона, кодифицирующего отрасль административного права. Вместе с тем предмет такой кодификации явно не должен включать сравнительно самостоятельные блоки общественных отношений по вопросам административной ответственности и административного судопроизводства (тем более, что таковые уже имеют свою кодифицированную правовую основу). Следовательно, речь должна идти о кодификации именно позитивного административного права (что, впрочем, тоже представляет из себя исключительно сложную и важную задачу).

Здесь позволим себе еще одну важную гипотезу: систематизация материальных позитивных институтов (административно-правовой статус органов исполнительной власти, государственных служащих, граждан и т. д.) в рамках претендующего на известную универсальность правового акта малопродуктивна<sup>40</sup>. Основной акцент здесь должен делаться на безусловно универсальных материальных нормах (в первую очередь о формах управленческих действий), а также на процессуальных институтах. *Таким образом, имманентная экспансивность процессуальных норм (позитивного) административного права является ключом к решению застарелой проблемы несистематизированности российского административного права.*

<sup>37</sup> См.: Там же. С. 17–18.

<sup>38</sup> См., например: *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964. С. 50.

<sup>39</sup> *Белов С. А.* Указ. соч. С. 13–14.

<sup>40</sup> В качестве примера можно вспомнить откровенно, на наш взгляд, неудачное предложение В. Д. Сорокина о создании «Основ административно-процессуального законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», призванных не только урегулировать управленческие процедуры, но и закрепить материально-правовой статус субъектов административного права (см.: *Сорокин В. Д.* Избранные труды / предисл. Д. Н. Бахраха, В. В. Денисенко. СПб., 2005. С. 783–796).



Не случайно идея принятия именно общих законов об административных процедурах зарождалась еще в советской юридической доктрине. Так, Б. М. Лазарев в рамках предлагаемой им системы законов, призванных в совокупности создать фундамент управленческих процедур в СССР, наряду с законодательством о государственной службе, о жалобах, о порядке планирования, КоАП, законе о нормативных правовых актах (и регламентах деятельности правительств союзных республик), отдельно упоминал «основы законодательства и республиканские кодексы о порядке решения индивидуальных неюрисдикционных дел»<sup>41</sup>. В дальнейшем практически все авторы, предметно исследовавшие проблематику административных процедур и административных актов, приходили к выводу о необходимости принятия в России общего закона об административных процедурах как одного из важнейших законодательных актов положительного государственного управления<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> См.: Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. М. : Наука, 1988. С. 30–31 (автор главы – Б. М. Лазарев).

<sup>42</sup> См., например: Административные процедуры : монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев ; Моск. гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина (МГЮА). М., 2017 ; *Андреев Д. С.* Дефектные административно-правовые акты : дис. ... канд. юрид. наук. С. 66, 115 ; *Берестовой С. В.* Налоговые процедуры в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки (сравнительно-правовой анализ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9–10 ; *Беркутова О. С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 14–15 ; *Зюзин В. А.* Административные процедуры : теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 ; *Кравченко О. Б.* Административно-правовое регулирование регистрационных процедур, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 9–10 ; *Мицкевич Л. А.* Административно-правовые акты в России и Германии : сравнительно-правовой аспект // Ежегодник публичного права 2016 : Административный акт. С. 63–81 ; *Ее же.* Очерки теории административного права : современное наполнение : монография. М., 2017. С. 214 ; Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография. М., 2020. С. 111, 492 (автор глав – А. Ф. Ноздрачев) ; *Морозова О. В.* Административные процедуры в РФ, США и ФРГ : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010 ; *Опалев Р. О.* К вопросу о необходимости унификации правового регулирования административных процедур // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 17–21 ; *Помазуев А. Е.* Административные процедуры доступа граждан к публичной информации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 14 ; *Силайчев М. В.* Правовая теория и практика административной процедуры : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 ; *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право : три основных направления модернизации российского законодательства // Ежегодник публичного права 2015 : Административный процесс. С. 299–330 ; *Его же.* О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 3 (18). С. 6–10 ; *Его же.* Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2015. № 3. С. 20–28 ; *Тихий Р. С.* Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации : регионально-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 16 ; *Уманская В. П.* Актуальные задачи модернизации административного права // Реформирование административного права : проблемы и перспективы : сб. науч. ст. I Всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. В. П. Уманская, Ю. В. Малеванова. М., 2019. С. 19–21 ; и др.

Следующий важный тезис заключается в том, что «полноценное» законодательство об административных процедурах должно характеризоваться не только достаточно обширным предметом правового регулирования, но призвано отражать определенную «философию» публичного управления. Как справедливо отмечает М. А. Штатина, «...принятие закона об административных процедурах, основанного на инструменталистских подходах, будет способствовать совершенствованию российского государственного аппарата. Такой закон, с одной стороны, позволит унифицировать административную деятельность, ограничив необоснованные ведомственные различия, а с другой стороны, оптимизирует работу служащих, освободив их от обязанности разработки множества многостраничных документов. Эффективность деятельности и исполнительская дисциплина в государственном аппарате может повыситься. Однако инструменталистский по своему характеру закон об административных процедурах оставит российское государственное управление в рамках бюрократической управленческой парадигмы, неминуемо противопоставляющей государственный аппарат и общество»<sup>43</sup>. Следовательно, законодательство об административных процедурах должно основываться на гуманистической, правозащитной парадигме, что в свою очередь означает закрепление определенных гарантий граждан на участие в административной процедуре. Также напомним: объективная тесная связь между институтами административных процедур и административных актов позволяет сделать логичный вывод о целесообразности закрепления соответствующих норм в одном комплексном законе<sup>44</sup>. Наконец, закрепление материальных норм о формах публичного управления требует формализации основных принципов взаимодействия публичной администрации с гражданами и организациями, позволяющими подчинить единой логике не только процесс, но и результат государственного управления.

При таком широком подходе мы видим, как законодательство об административных процедурах с неизбежностью «перерастает» свою первоначальную колыбель и ставит перед собой крайне амбициозную задачу кодификации позитивного государственного управления. А в части принципов предмет регулирования соответствующего закона становится еще шире, ведь таковые охватывают всё административное право, включая административную ответственность и административное судопроизводство.

Автором предложен «тройной тест» для оценки полноты общего закона об административных процедурах. Последний должен одновременно регулировать три важнейших блока общественных отношений и, соответственно, устанавливать:

<sup>43</sup> Штатина М. А. Пути развития законодательства об административных процедурах // Современные проблемы административного права, процесса и процедур : российский и зарубежный опыт : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Россия, г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова ; АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». Новосибирск, 2018. С. 14–15.

<sup>44</sup> Ярким примером такого успешного совмещения процессуальных и материальных норм следует признать закон ФРГ 1976 г. «Об административных процедурах».

1) принципы административного права и административных процедур;  
2) собственно административную процедуру, ее стадии (правила возбуждения процедуры, принятия административного акта, прекращения процедуры, исполнения решения, статус ее участников, правила о доказательствах и доказывании);

3) материальные нормы об административных актах.

Таким образом, законодательство об административных процедурах становится беспрецедентной по своему масштабу правовой платформой; тем кодексом позитивного публичного управления, о котором столько десятилетий спорили в отечественной научной литературе по административному праву.

В заключение отметим: рано или поздно, но российская правовая система сделает важный шаг в развитии правового регулирования публичного управления, приняв, наконец, общий закон об административных процедурах, который закрепит основные аспекты взаимодействия публичной администрации с гражданами и организациями; тем более, что в отечественной научной юридической литературе уже обсуждалось немало концепций и даже готовых проектов таких законов<sup>45</sup>. Осторожный оптимизм здесь внушает постепенный активизм российских судов, вынужденных в отсутствие недвусмысленных и развернутых законодательных установок самостоятельно прорабатывать вопросы принципов административного права, гарантий прав граждан в процессуальных правоотношениях с публичными органами, требований к административным актам и т. п. Подобная практика должна стать еще одним побудителем для законодателя.

Возьмем на себя смелость сделать следующий прогноз: именно институт административных процедур должен стать «точкой сборки» модернизированного российского административного права (шире – всего публичного права России), которое получит адекватные инструменты реагирования на кризисы и вызовы XXI в. (включая проблему регламентации административного усмотрения, преодоления правовой неопределенности, повышения эффективности государственного управления и одновременно – защиты прав граждан). В более широком плане в условиях, когда западные правовые системы демонстративно отреклись от своих фундаментальных правозащитных основ (а по сути, предали идеи правового государства), российская правовая система, рационально опирающаяся на вышеобозначенные идеи, может занять уникальное место не только преемницы и продолжательницы, но и «заповедника», «территории свободы» для лучших практик взаимодействия граждан с публичной администрацией. Что повысит ее привлекательность и сделает объектом для подражания для многих конструктивно развивающихся правовых порядков как ближнего, так и дальнего зарубежья.

<sup>45</sup> Обзор основных проектов см.: *Давыдов К. В.* Административные процедуры : российский и зарубежный опыт... С. 403–411.

**Для цитирования:** *Давыдов К. В.* Административные процедуры – ключевой институт современного административного права России // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 439–461. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-439-461>

**Recommended citation:** *Davydov K. V.* Administrative Procedures are the Key Institution of the modern administrative law of Russia // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 439–461. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-439-461>

*Сибирский университет потребительской кооперации*

**Давыдов К. В.**, доктор юридических наук, доцент,  
декан юридического факультета

E-mail: [davkon@yandex.ru](mailto:davkon@yandex.ru)

*Siberian University of Consumer Cooperation*

**Davydov K. V.**, Doctor of Law, Associate Professor,  
Dean of the Faculty of Law

E-mail: [davkon@yandex.ru](mailto:davkon@yandex.ru)

## АКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТРАДИЦИИ И НОВАЦИИ

**С. М. Зубарев**

*Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**Аннотация:** в статье отмечаются главные темы, которые профессор Ю. Н. Стариков исследовал в своих научных трудах. Отдельно анализируются вопросы административных процедур и административные акты. Показано предназначение правовых актов управления, их виды и юридическое значение. Акцентируется внимание на необходимости научного осмысления новых видов актов управления, установления их правовой природы и должного нормативного правового оформления. Выясняется сущность правовой природы актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Дается характеристика актам управления, которые представляют собой документы стратегического планирования.

**Ключевые слова:** административное право, публичное управление, служебное право, государственная служба, административное нормотворчество, административная ответственность, административное судопроизводство, административные процедуры, административные акты, стратегическое планирование.

## ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION: TRADITIONS AND INNOVATIONS

**S. M. Zubarev**

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSAL)*

**Abstract:** the article notes the main topics that Professor Yu. N. Starilov investigated in his scientific works. Separately, issues of administrative procedures and administrative acts are analyzed. The purpose of the legal acts of management, their types and legal significance are shown. Attention is paid to the need for scientific understanding of new types of management acts, the establishment of their legal nature and proper regulatory legal registration. The essence of the legal nature of acts containing explanations of legislation and having regulatory properties is revealed. A description is given to the management acts, which are strategic planning documents.

**Key words:** administrative law, public administration, official law, public service, administrative rulemaking, administrative responsibility, administrative proceedings, administrative procedures, administrative acts, strategic planning.

Трудно переоценить вклад доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Юрия Николаевича Старилова в отечественную административно-правовую науку. Начиная с конца 1980-х гг., в сложный период смены российской государственности Юрий Николаевич своими научными трудами способствовал укреплению авторитета административного права и повышению его роли как при проведении многочисленных административных реформ, так и в обеспечении социально-экономического развития государства и общества. Посвятив кандидатскую и докторскую диссертации проблемам государственной службы, Ю. Н. Старилов, по сути, стал родоначальником современного служебного права – общепризнанной подотрасли административного права. Сегодня невозможно назвать проблему административно-правовой науки, административного нормотворчества или правоприменения, по которой Юрий Николаевич не высказал бы свое авторитетное мнение. В каждой публикации, в каждом выступлении на научном мероприятии он последовательно, глубоко и убедительно освещает не только сущность обозначенного вопроса, но и показывает его органическую взаимосвязь с иными категориями, институтами административного права. Среди «любимых» тем ученого – организация и функционирование исполнительных органов публичной власти, государственная служба, административное нормотворчество, административная ответственность и административное судопроизводство. Эти и иные правовые институты получили должное теоретическое обоснование и дальнейшее развитие в его трудах, что, безусловно, обеспечивает приращение научного знания, создает прочную основу для совершенствования административного законодательства и правоприменительной практики.

Среди множества направлений исследований выделим одно, которое традиционно занимает большое место в научном творчестве Юрия Николаевича – это административные процедуры<sup>1</sup>. Мы разделяем его вывод, что «одной из актуальных проблем современного административного права является проблема административных процедур, выступающая предметом исследования во многих диссертационных работах»<sup>2</sup>. Еще более точным представляется следующее суждение: «...проведение ... исследований невозможно без анализа проблематики такого вида правового акта, как административный акт. И данный вопрос получает в них заслуженное и обстоятельное рассмотрение. Нормы административно-

<sup>1</sup> См., например: *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры как правовое средство обеспечения законности публичного управления // Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избранных науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 472–492 ; *Его же.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. № 4. С. 8–27.

<sup>2</sup> *Старилов Ю. Н.* От надлежащего качества правового акта к надлежащему качеству публичного управления // Правовой акт : из архарики в XXI век : материалы Первой ежегодной Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Ю. Н. Старилова, С. Н. Махиной. Воронеж, 2021. С. 9. (Юбилей, конференции, форумы).

го акта, по сути, пронизывают всё проектируемое в будущем законодательство об административных процедурах»<sup>3</sup>. Сам Юрий Николаевич правовым актам управления (административным актам) в своих научных трудах всегда уделял и уделяет значительное внимание<sup>4</sup>.

Именно поэтому в данной статье хотелось бы представить свои воззрения на современные аспекты обозначенной проблемы.

Прежде всего отметим, что правовые акты управления всегда находились в центре внимания административно-правовой науки. В дореволюционный период под влиянием германской административистики развивалась концепция административного акта<sup>5</sup>. В советский период одной из первых по данной проблематике была защищена кандидатская диссертация «Акты советского государственного управления» М. М. Волковым в Ленинградском государственном университете (1953 г.)<sup>6</sup>. В 1960–1980 гг. по аналогичным темам были проведены диссертационные и монографические исследования Р. Ф. Васильевым, Н. М. Лавровой, В. И. Новоселовым, В. И. Поповой, Е. С. Слесаревой, В. К. Соколенко и др.<sup>7</sup> Следует также отметить, что исследованию актов государственного управления посвятили свои кандидатские диссертации Н. Г. Салищева (1954 г.) и А. Ф. Ноздрачев (1968 г.)<sup>8</sup>. Проблемы правовых актов управления затрагивали и другие ученые-административисты: Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев, С. С. Студеникин, Г. И. Петров, Ц. А. Ямпольская. Современные теоретические взгляды на сущность правовых актов управления отражены в трудах Л. Л. Попова, Б. В. Россинского, М. С. Студеникиной, Ю. А. Тихомирова и многих других. Особое место здесь за-

<sup>3</sup> Там же. С. 10.

<sup>4</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административно-правовой режим действия актов публичной власти // *Российская юстиция.* 1998. № 7 ; *Его же.* Действие правовых актов управления // *Юридические записки.* 2000. № 13. С. 172–218 ; *Его же.* Правовые акты управления : понятие, признаки, значение и функции // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Гуманитарные науки.* 2000. № 1. С. 129–152 ; *Его же.* Административно-правовой режим действия актов публичного управления // *Российский юридический журнал.* 2001. № 2 (30). С. 66–78 ; и др.

<sup>5</sup> См., например: *Елизаров А. И.* Основные начала административного права // *Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX в. : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова.* Воронеж, 1999. С. 544–554.

<sup>6</sup> См.: *Волков М. М.* Акты советского государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1953.

<sup>7</sup> См.: *Васильев Р. Ф.* Акты управления (понятие и юридические свойства) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980 ; *Лаврова Н. М.* Форма актов государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987 ; *Новоселов В. И.* Акты государственного управления и укрепление законности в СССР : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965 ; *Попова В. И.* Соотношение актов Совета Министров союзной республики с актами других органов государственного управления : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1973 ; *Слесарева Е. С.* Индивидуальные акты управления : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984 ; *Соколенко В. К.* Приказ в системе актов советского государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук. Одесса, 1984.

<sup>8</sup> См.: *Салищева Н. Г.* Нормативные акты советского государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1954 ; *Ноздрачев А. Ф.* Нормативные акты министерств и ведомств СССР : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968.

нимает докторская диссертация В. П. Уманской (2014 г.)<sup>9</sup>, в которой всесторонне обоснована научная концепция системы правовых актов органов исполнительной власти применительно к сегодняшнему состоянию Российского государства. Тем самым можно отметить высокий уровень теоретического осмысления института правовых актов управления.

Российская юридическая наука рассматривает правовые акты управления в качестве одной из форм реализации исполнительной власти, посредством которой, с одной стороны, формируются система и структура самих органов исполнительной власти, определяются их задачи и функции, компетенция, осуществляется правовое, кадровое, ресурсное и иное обеспечение. С другой стороны, оказывается управленческое воздействие на все сегменты государственной и общественной жизни, деятельность организаций и отдельных граждан.

Несмотря на широкую палитру используемых авторами терминов (правовой акт государственного управления, акт публичного управления, акт реализации исполнительной власти, административно-правовой акт, административный акт и т. д.), традиционно под правовым актом управления понимается подзаконное, юридически властное и одностороннее волеизъявление коллективного или индивидуального субъекта государственного управления (государственного органа или должностного лица), осуществляемое в рамках его компетенции в целях реализации исполнительной власти<sup>10</sup>. Ю. Н. Старилов с присущей ему обстоятельностью дает следующее толкование: «Административный акт (правовой акт управления) – это изданный на основе закона в одностороннем (административном) порядке в соответствии с установленной административной процедурой (в рамках управленческого процесса) уполномоченным органом исполнительной власти и его должностными лицами правовой акт в виде решения (указа, постановления, приказа, распоряжения), оформленного по правилам официального документирования (т. е. как официальный документ), регулирующего управленческие отношения (влекущего юридические последствия для неопределенного круга лиц) или разрешающего конкретное управленческое дело, административный спор, обеспечивающего реализацию прав и законных интересов граждан и организаций (влекущего юридические последствия только для индивидуальных лиц), устанавливающего или изменяющего правовой статус субъектов права, обладающего государственно-властным характером и порождающего для лиц, которым он адресован, правовые последствия в виде возникновения обязанности по его соблюдению (исполнению)»<sup>11</sup>. Данная дефиниция

<sup>9</sup> См.: Уманская В. П. Система правовых актов органов исполнительной власти : теоретические и прикладные аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

<sup>10</sup> См.: Студеникина М. С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 6–11 ; Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2020. С. 201.

<sup>11</sup> Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 544.



содержит не только максимально возможный перечень основных признаков, определяющих соответствующие акты, но и отчасти раскрывает их содержание. Это избавляет нас от необходимости давать более подробную характеристику правовым актам управления, которая имеет схожую трактовку в учебной и научной литературе.

Вместе с тем хотелось обратить внимание на особенность градации признаков таких актов, предлагаемую Ю. Н. Стариловым. В отличие от многих авторов, которые первым признаком называют подзаконность акта управления, ученый устанавливает, что «правовой акт, прежде всего, это управленческое решение, подготовленное и принятое (утвержденное) по установленным правилам управленческого процесса (административных процедур, административного производства) для решения конкретных задач управления и реализации управленческих функций. Само управленческое решение является результатом спланированных и предпринятых действий со стороны уполномоченных субъектов публичного управления»<sup>12</sup>.

Таким образом, правовой акт управления одновременно выступает и базовым элементом публичного управления в качестве формы управленческого решения, и одним из ключевых институтов административного права как управленческого права. Такое понимание создает реальную основу для формирования парадигмы административного права, адекватной требованиям социального правового государства. В рамках этой парадигмы отечественная теория в соответствии с Конституцией РФ во главу угла должна поставить права человека, их обеспечение и защиту при осуществлении эффективного публичного управления. Здесь, на наш взгляд, необходимо обратить внимание на несколько аспектов.

Во-первых, в рамках реализации конституционных поправок 2020 г. требуется более широкое применение термина «акт управления» за рамками исполнительной власти, его адаптация к управленческой деятельности различных субъектов единой системы публичной власти. Как нами признаются таковыми акты, изданные исполнительными органами местного самоуправления<sup>13</sup>, так реальностью является отнесение к подобным актам иных субъектов публичной власти (Банка России, государственных внебюджетных фондов, государственных корпораций и т. д.). По сути, речь здесь идет о развитии широкого понимания государственного управления (Б. В. Россинский, Ю. А. Тихомиров и др.)<sup>14</sup> и трансформации его в публичное управление. Безусловно, следует поддержать мнение Ю. Н. Старилова: «публичное управление и есть понимаемое в широком смыс-

<sup>12</sup> Там же. С. 545.

<sup>13</sup> См., например: Юхименко О. С. Муниципальные правовые акты как форма управленческой деятельности // Муниципальная служба : правовые вопросы. 2009. № 4. С. 25–29.

<sup>14</sup> См., например: Россинский Б. В. Административное право и административная ответственность : курс лекций. М., 2017. С. 16–34 ; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 38–46.

ле государственное управление, объединяющее разные уровни организации и функционирования публичной власти с участием и взаимодействием многочисленных государственных, негосударственных, общественных образований, организаций, объединений, коллективов»<sup>15</sup>.

Во-вторых, вопрос о видах правовых актов управления и их юридическом статусе. В настоящее время отсутствует формализованный перечень актов управления, они определены в различных нормативных источниках. Например, указание о том, что Президент РФ издает указы и распоряжения содержится в ст. 90 Конституции РФ, нормы о правомочии Правительства принимать постановления и распоряжения закреплены в Конституции РФ (ст. 115) и статутном законе (ч. 2 ст. 5). Пункт 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 11.03.2022)<sup>16</sup>, устанавливает, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается. Тем самым на федеральном уровне в зависимости от субъекта нормативного регулирования позиционируется следующая система актов управления: указ – постановление – приказ. Вместе с тем подобная «стройность» весьма условна. Так, в упомянутом постановлении Правительства РФ в перечень видов нормативных актов не включены административные регламенты. И это при том, что административные регламенты – один из самых многочисленных видов правовых актов управления, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, государственными внебюджетными фондами и государственными корпорациями. Нормативно-правовой характер таких актов прямо указан в законодательных<sup>17</sup> и подзаконных<sup>18</sup> актах.

Одновременно появляются новые виды актов управления, которые фигурируют в нормативных актах, но признаки которых не раскрываются. Так, в обновленных редакциях ст. 113 и 115 Конституции РФ появилось указание, что Прави-

<sup>15</sup> Стариков Ю. Н. Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Льва Леонидовича Попова // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 25–37.

<sup>16</sup> См.: Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. от 02.06.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> См.: Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 02.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> См.: О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (в ред. от 20.07.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тельство организует работу в соответствии с поручениями Президента РФ. Однако статус данного акта управления четко не определен даже в Порядке исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352<sup>19</sup>. Согласно п. 2 Порядка поручения Президента РФ содержатся в указах и распоряжениях, а также в директивах Президента РФ или оформляются в установленном порядке на бланках со словом «Поручение». Поручения Президента РФ могут оформляться в виде перечней поручений Президента РФ. Оформление проектов поручений осуществляется Администрацией Президента РФ. В поручении и перечне поручений Президента РФ должны быть указаны фамилия (фамилии) и инициалы должностного лица (должностных лиц), которому (которым) дано поручение, а также срок, необходимый для его надлежащего исполнения. Тем самым логично говорить о поручении Президента РФ как ненормативном (индивидуальном) правовом акте управления.

Остается неясной и правовая природа актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Появление подобных актов управления во многом связано с деятельностью ФНС России. Согласно статутному Положению ФНС не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности (п. 7), однако уполномочена давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности (п. 6.3)<sup>20</sup>. Указанные разъяснения в виде писем адресованы всем субъектам налоговых правоотношений, а налоговые органы в силу ведомственной подчиненности обязаны руководствоваться ими. Легитимность подобных актов управления неоднократно становилась предметом рассмотрения в судах. Именно судебная практика по оспариванию законности таких писем, а также рассмотрение дела Конституционным Судом РФ 31 марта 2015 г.<sup>21</sup> послужили основанием для дополнения ч. 2 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства РФ п. 1.1, в соответствии с которым подлежат рассмотрению административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами. Конкретизация признаков такого акта была осуществлена Верховным Судом РФ, к ним относятся: издание акта органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лица-

<sup>19</sup> См.: О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации (вместе с Порядком исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации) : указ Президента РФ от 28 марта 2011 г. № 352. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> См.: Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе : постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 (в ред. от 17.08.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> См.: По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» : постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ми; наличие в нем результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц<sup>22</sup>. Правовым последствием признания судом такого акта, как и нормативного правового акта, недействующим является его исключение из системы правового регулирования полностью или в части. Тем самым высшая судебная инстанция, по сути, приравняв рассматриваемые акты к нормативным правовым актам, решила задачу установления единообразия для судебной практики. Однако не ответила на вопрос о месте актов, обладающих нормативными свойствами, в иерархии нормативных источников.

Кроме того, существует правовая неопределенность с актами управления, представляющими собой документы стратегического планирования. Эти акты по своей сути являются политико-правовыми и оказывают существенное влияние на формирование как законодательной, так и подзаконной базы. Однако виды и правовой статус таких документов не нашли четкого закрепления ни в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>23</sup>, ни в принятых в его развитие подзаконных актах. Различные доктрины, стратегии, концепции, программы, планы могут как приниматься нормативными актами органов публичной власти, так и утверждаться Президентом РФ или должностным лицом, ответственным за состояние и развитие соответствующих отраслей или сфер государственного управления в пределах своей компетенции. Например, Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976<sup>24</sup>, не была оформлена ни его указом, ни распоряжением. Поэтому еще предстоит определить статус и юридическую силу этого нового вида актов управления.

В условиях пандемии Covid-19 широкое распространение получили такие акты управления, как государственные рекомендации. Т. Я. Хабриева отмечает, что «... значительную роль в регулировании общественных отношений в период пандемии сыграли именно рекомендательные акты. Регуляторная машина должна была отреагировать оперативно. Реакция получилась адекватной и эффективной за счет широкого использования именно рекомендательных норм»<sup>25</sup>. Рекомендации инициировались, проектировались и в пределах установленной компетенции принимались органами исполнительной власти (прежде всего, Минздравом России)<sup>26</sup>

<sup>22</sup> См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>25</sup> Хабриева Т. Я. «Юриспруденция пандемии» : территория чрезвычайного // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18. С. 8.

<sup>26</sup> См., например: Временные методические рекомендации по организации проведения профилактических медицинских осмотров и диспансеризации в условиях сохранения рисков распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Версия 1 (06.07.2020) : утв. Минздравом России 06.07.2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и Роспотребнадзором<sup>27</sup>), формулируя наиболее рациональные правила поведения в каждый актуальной ситуации – «профилактика кононавирусной инфекции», «выявление заболевания», «изоляция зараженных», «введение карантина», «вакцинация» и т. д. Рекомендательные акты предназначены для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовой формы собственности для оптимизации и повышения эффективности деятельности по противодействию коронавирусной инфекции. Такие акты управления не только конкретизируют и разъясняют положения нормативных актов управления, но и сами содержат предписывающие нормы. Например, письмо Роспотребнадзора от 20 апреля 2020 г. № 02/7376-2020-24 «О направлении рекомендаций по организации работы предприятий в условиях распространения рисков COVID-19»<sup>28</sup> обязывало органы исполнительной власти субъектов РФ довести соответствующие рекомендации до организаций всех форм собственности. В свою очередь позиции, приведенные в рекомендациях, организации должны были регламентировать своими распорядительными документами, а при получении информации работодателем о нарушении установленных ограничений предписывалось рассматривать вопрос о привлечении сотрудников к дисциплинарной ответственности. Следует согласиться с выводом Т. Я. Хабриевой, что «... антипандемийное законодательство – это особый феномен. В своем единстве и многообразии нормативных и рекомендательных актов оно не укладывается в известные теоретические описания. В нем образуется специфическая комбинация нормативного и рекомендательного»<sup>29</sup>. И далее: «Подобное сочетание не изучено, как не изучена и внутренняя организация этого массива, а также закономерности и перспективы его развития»<sup>30</sup>.

Говоря о появлении новых видов актов управления, нельзя не упомянуть об актах, носящих наднациональный характер. Их появление обусловлено развитием интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Наиболее активно подобное нормотворчество ведется в рамках Евразийского экономического союза, где Евразийская экономическая комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для

<sup>27</sup> См., например: О рекомендациях по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции в медицинских организациях (вместе с Рекомендациями по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в медицинских организациях, осуществляющих оказание медицинской помощи в стационарных условиях). МР 3.1.0218-20. 3.1. Профилактика инфекционных болезней. Рекомендации по обеспечению противоэпидемического режима при организации оказания медицинской помощи больным COVID-19 (лицам с подозрением на заболевание) в амбулаторных условиях и транспортировании пациентов в медицинские организации. Методические рекомендации : письмо Роспотребнадзора от 9 апреля 2020 г. № 02/6509-2020-32 (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 09.11.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> Хабриева Т. Я. Указ. соч. С. 7.

<sup>30</sup> Там же. С. 7.

государств-членов. Эти решения входят в право Союза и подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов (п. 13 Положения)<sup>51</sup>. К примеру, решение «О Порядке рассмотрения обращений хозяйствующих субъектов об оспаривании решений Евразийской экономической комиссии, их отдельных положений или действий (бездействия) Евразийской экономической комиссии»<sup>52</sup>. Утвержденный решением Порядок регламентирует процедуру рассмотрения в досудебном порядке обращений хозяйствующих субъектов, направляемых в Евразийскую экономическую комиссию, и является обязательным для всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность в рамках евразийской экономической интеграции.

Таким образом, в последние годы появились новые виды актов управления, правовая природа и статус которых требует не только научного осмысления, но и должного нормативного оформления. Для систематизации видов правовых актов управления, по нашему мнению, возможны два варианта законодательного решения. Первый из них связан с включением соответствующего перечня в проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и закреплением статуса каждого вида актов. Обновленный вариант данного законопроекта подготовлен коллективом ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ<sup>53</sup>. Более привлекательным видится второй вариант – доработка проекта федерального закона «Об административных процедурах», в котором раздел об административных актах является одним из основных<sup>54</sup>. Однако здесь надо согласиться с мнением Ю. Н. Старилова: «... учитывая низкий уровень поддержки данной идеи (разработка и принятие федерального закона «Об административных процедурах») как среди ученых, так и законодателей, следует многократно усилить пропаганду преимуществ действия законодательства об административных процедурах с целью повышения эффективности государственного управления и должного обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций»<sup>55</sup>. Думается, для этого нужно задей-

<sup>51</sup> См.: Положение о Евразийской экономической комиссии (приложение № 1 к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.).

<sup>52</sup> См.: О Порядке рассмотрения обращений хозяйствующих субъектов об оспаривании решений Евразийской экономической комиссии, их отдельных положений или действий (бездействия) Евразийской экономической комиссии : решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 19 марта 2013 г. № 46 (в ред. от 22.12.2020). URL: <http://www.eaeunion.org/>

<sup>53</sup> См.: О нормативных правовых актах в Российской Федерации : проект федерального закона. 6-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. коллектива Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2021.

<sup>54</sup> См.: *Давыдов К. В.* Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69 ; *Кононов П. И., Стахов А. И.* О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Там же. 2017. № 3. С. 40–68.

<sup>55</sup> *Стариков Ю. Н.* Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Льва Леонидовича Попова. С. 25–37.

ствовать весь потенциал научного профессионального сообщества – Национальной ассоциации административистов, которая единогласно избрала Юрия Николаевича Старилова своим вице-президентом. Следует также поддержать его предложение о лоббировании введения во всех образовательных организациях, готовящих юристов, учебной дисциплины «Административные процедуры». К слову, такая дисциплина на протяжении нескольких лет реализуется в рамках нашей кафедральной магистерской программы «Правовое обеспечение государственного управления» и пользуется большой востребованностью у магистрантов МГЮА.

В завершение статьи хотелось бы еще раз подчеркнуть, что Ю. Н. Старилов – выдающийся современный ученый, научный талант которого ярок, многогранен, а авторитет – бесспорен. Его научные труды не только содержат новаторские теоретические выводы, предложения и рекомендации, но и инициируют продуктивные научные дискуссии по наиболее насущным проблемам административного и административного процессуального права. По поручению кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) автор данной статьи поздравляет нашего друга, дорогого Юрия Николаевича, с Юбилеем! Искренне желаем доброго здоровья на многие годы плодотворной научной и профессиональной деятельности!

**Для цитирования:** *Зубарев С. М.* Акты государственного управления: традиции и инновации // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 462–472. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-462-472>

**Recommended citation:** *Zubarev S. M.* Acts of Public Administration: traditions and innovations // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 462–472. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-462-472>

*Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**Зубарев С. М.**, доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой административного права и процесса  
E-mail: [zubarevsm@yandex.ru](mailto:zubarevsm@yandex.ru)

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin (MSAL)*

**Zubarev S. M.**, Doctor of Legal Sciences, Professor,  
Head of the Administrative Law and Process Department  
E-mail: [zubarevsm@yandex.ru](mailto:zubarevsm@yandex.ru)

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ, НЕОПРЕДЕЛЕННЫЕ И ОЦЕНОЧНЫЕ ПОНЯТИЯ В СОВРЕМЕННОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Л. А. Мицкевич

*Сибирский федеральный университет*

**Аннотация:** статья содержит исследование проблемы административного усмотрения в отечественной науке административного права. При этом показано значение немецкой доктрины усмотрения для развития теоретических представлений об административном усмотрении в российской теории публичного права. Отмечается близость дискуссий по отнесению неопределенных правовых понятий (например, общественное благо, публичный интерес, малозначительность деяния) к видам дискреции как в науке российского, так и немецкого административного права. Подвергаются теоретическому анализу признаки оценочных понятий. Установлено, что главный практический смысл теоретического разграничения неопределенных (оценочных) правовых понятий и административного усмотрения заключается в определении пределов судебного контроля за такими административными решениями.

**Ключевые слова:** административное усмотрение, неопределенные правовые понятия, судебный контроль.

## ADMINISTRATIVE DISCRETION, UNCERTAIN AND EVALUATIVE CONCEPTS IN MODERN ADMINISTRATIVE LAW

L. A. Mitskevich

*Siberian Federal University*

**Abstract:** the article contains a study of the problem of administrative discretion in the domestic science of administrative law. At the same time, the significance of the German doctrine of discretion for the development of theoretical ideas about administrative discretion in the Russian theory of public law is shown. The proximity of discussions on the attribution of uncertain legal concepts (for example, public good, public interest, insignificance of an act) to types of discretion both in the science of Russian and German administrative law is noted. The features of evaluation concepts are subject to theoretical analysis. It has been established that the main practical meaning of the theoretical delineation of uncertain (evaluative) legal concepts and administrative discretion is to determine the limits of judicial control over such administrative decisions.

**Key words:** administrative discretion, vague legal concepts, judicial review.



Исследование проблемы административного усмотрения в отечественной науке административного права в историческом ракурсе может быть охарактеризовано как маятниковое – с периодическими колебаниями от юридического анализа к управленческому подходу и назад. В дореволюционный период это понятие, как и многие другие понятия административного права, разрабатывалось с позиций классической немецкой правовой науки, на основе формально-догматического подхода к описанию полномочий властного субъекта при применении нормы права. При этом в немецкой доктрине такой подход к пониманию усмотрения сформировался не сразу, в период полицейского государства административным усмотрением считалась вся сфера деятельности государственной администрации, и содержание такой деятельности не было нормативно урегулировано. Но с развитием идей правового государства произошли изменения в понимании административного усмотрения – возникли представления о том, что в условиях правопорядка правовые нормы могут ограничивать свободу действий административного органа, могут формулировать условия действий органа, но они не вправе диктовать средства и способы достижения результата, на который направлен административный акт<sup>1</sup>. Именно такое понимание возможности административного усмотрения со ссылкой на французское и прусское административное право описывал в дореволюционный период Н. И. Лазаревский, обнаруживая эти подходы в деятельности Сената и приводя сомнительный по своей сути комплимент о том, что Сенат самостоятельно, «без какой-либо помощи науки» и при отсутствии законодательных положений, исходя из потребностей практики, воспроизвел европейский подход к ограниченности судебного контроля за действиями администрации, если действия относятся к административному усмотрению<sup>2</sup>.

В период революционных и послереволюционных преобразований в России, когда главенствующим стал принцип социалистической законности, усмотрение стало исследоваться сначала как элемент законности, затем как самостоятельное понятие, но в контексте соотношения законности и целесообразности<sup>3</sup>. В данных исследованиях сочетались управленческий и юридический подходы, с преобладанием управленческого, основное внимание уделялось описанию понятия, возможности и необходимости, а также видам и пределам административного усмотрения. В последние годы стал заметен юридический подход к данной про-

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право России. М., 2005. С. 79.

<sup>2</sup> См.: Лазаревский Н. И. Административное усмотрение // Право: еженедельная юридическая газета. 1900. № 42.

<sup>3</sup> См.: Антропов В. Г. Правоприменительное усмотрение : понятие и формирование (лого-семантический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1995 ; Дубовицкий В. Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении. Минск, 1984 ; Лунев А. Е., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948 ; Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 32–35.

блеме, предполагающий анализ способов и приемов правового регулирования административного усмотрения, включая предложения и практические рекомендации по регулированию усмотрения, основанные на анализе отечественной и зарубежной науки, а также правоприменительной и судебной практики<sup>4</sup>. В современных условиях органы публичной власти и суды всё чаще используют данное понятие, высшие судебные инстанции дают определение и указывают некоторые критерии для судебного контроля за законностью и обоснованностью актов (действий) административных органов, принятых в рамках административного усмотрения<sup>5</sup>. Это положение полностью соответствует характеристике современного административного права, данной Ю. Н. Стариковым, что догматика «непременно к числу основополагающих институтов этой отрасли права относит и судебный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц. Административное судопроизводство с точки зрения юридической догматики демонстрирует и цементирует внутренние связи, взаимодействия, принципы, структуры внутри системы административно-правового регулирования. Административное судопроизводство с логических правовых позиций учреждается для контроля, проверки, оценки и юридического измерения публичного управления (исполнение конституционно-правовой функции судебной власти по отношению к исполнительной (административной) власти)»<sup>6</sup>. Отсюда следует, что появляются не просто идеи и принципы правового государства, но возникают

<sup>4</sup> См.: *Купреев С. С.* Об административном усмотрении в современном праве // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2012. № 1. С. 8–9; *Костенников М. В.* К вопросу о некоторых актуальных проблемах административного права // Административное право и практика администрирования. 2013. № 4. С. 71–95; *Мельник Р. С.* Административное усмотрение: понятие, виды и условия правомерности применения // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2021. № 1 (64). С. 35–47; *Чабан Е. А.* Административное усмотрение должностных лиц, осуществляющих государственный контроль и надзор // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10, № 5-1. С. 158–164; *Шерстобоев О. Н.* Дискреционные административные акты: проблемы определения и судебного контроля // Журнал российского права. 2022. Т. 26, № 6. С. 78–90.

<sup>5</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»): постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 3; О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 (утратило силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 9.

<sup>6</sup> *Стариков Ю. Н.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 9–14.

реалии для различения тонкостей судебного контроля за деятельностью администрации в рамках связанного и свободного государственного управления (административного усмотрения).

В настоящее время значительно возрос интерес, а также опубликовано множество работ по проблеме усмотрения. Несмотря на это, среди ученых продолжаются споры по поводу степени разработанности проблемы<sup>7</sup>. По мнению немецких ученых-административистов относительно состояния исследованности данной проблемы в Германии в конце XX в., феномен административного усмотрения сопровождает теорию административного права с самого его зарождения, поэтому массив научных работ является труднообозримым, чем вызывает удивление тот энтузиазм, с которым новые исследователи обращаются к данной теме, хотя представляется маловероятной возможность найти что-то новое<sup>8</sup>. В связи с этим интересной может оказаться дискуссия о применимости для отечественного административного права некоторых положений немецкой доктрины административного усмотрения, в частности о видах усмотрения и о соотношении усмотрения и толкования неопределенных и оценочных правовых понятий.

В научной литературе по данному вопросу критике (или скорее недопониманию) подвергается воспринятое законодателями некоторых постсоветских стран из немецкой доктрины деление усмотрения на два вида: «усмотрение на основе действия» и «усмотрение на основе выбора»<sup>9</sup>. В первом случае в сфере усмотрения административного органа находится «вопрос, должен ли он вообще при наличии конкретных обстоятельств действовать», во втором случае административный орган должен действовать, но открытым при этом остается вопрос, каким образом он должен действовать<sup>10</sup>. Российские ученые считают, что «при таком подходе упускается из вида тот очевидный факт, что и в том и в другом случае публичная администрация вынуждена производить выбор варианта решения, причем этот выбор с юридической точки зрения ничем не отличается от выбора в случае “усмотрения на основе выбора”, в связи с чем предлагается вести речь о проактивном (выбор по формуле “необходимо ли действовать?”) и реактивном (выбор по формуле “действовать необходимо, но как?”) административном усмотрении»<sup>11</sup>. Представляется, что предлагаемая терминология, хотя и является скорее научной, чем законодательной, совершенно верно отражает сущность этого деления, в основе которого лежит немецкая теория «двух ступе-

<sup>7</sup> См.: Соловей Ю. П. Административное усмотрение (сравнительно-правовое исследование) // Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : в 12 т. М., 2022. Т. 8. С. 410–413.

<sup>8</sup> См.: *Ossenbuehl F.* Tendenzen und Gefahren der neueren Ermessenslehre // *Die Öffentliche Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik.* 1973. S. 618.

<sup>9</sup> См.: Соловей Ю. П. Указ. соч. С. 430 ; Мельник Р. С. Указ. соч. С. 35–47.

<sup>10</sup> См.: Пуделька Й. Понятие усмотрения и разграничение с судебным усмотрением // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в праве. М., 2017. С. 6.

<sup>11</sup> Соловей Ю. П. Указ. соч. С. 430.

ней». В соответствии с теорией «двух ступеней» административное усмотрение предполагает последовательность ответов на два главных вопроса: первый – «может (должен) ли вообще в данной ситуации действовать орган государственного управления?»; при положительном ответе ставится второй вопрос – «как именно он может действовать?»<sup>12</sup>. Основной акцент при этом делается именно на последовательности ответов на два данных вопроса, образ «ступеней» как нельзя лучше отражает сущность данной теории, особенно применительно к спорам о частных и публичных формах деятельности администрации в сфере «позитивного» государственного управления<sup>13</sup>, в современных условиях это называли бы алгоритмом действий. Только при ответе «да» на первый вопрос следует постановка второго вопроса о способах действия органа. Отрицательный ответ исключает даже сам вопрос о способах действия. Самое главное, что смысл выделения двух этапов в действиях органа по усмотрению заключается в том, что при судебном контроле именно по этой схеме проверяется правомерность действий администрации.

«Теория двух ступеней» и понятие административного усмотрения в немецком праве тесно связаны с доктринальным делением правовой нормы на две части: первая часть – это описание обстоятельств (юридический состав, буквально – состав деяния – Tatbestand), при наличии которых наступают правовые последствия (Rechtsfolge), которые и образуют вторую часть нормы<sup>14</sup>. Закон предоставляет органу полномочие действовать по усмотрению именно тогда, когда при наступлении определенных правовой нормой обстоятельств (условий) у органа возникает возможность и обязанность (полномочие) сначала принять решение о том, действовать или нет, а затем – право осуществлять выбор между различными вариантами поведения. При наступлении этих правовых обстоятельств административный орган вправе самостоятельно определять, какие именно правовые последствия из предусмотренных законом должны наступить. Соответственно этому ранее и были выделены ступени для действий органа по усмотрению: право на усмотрение при принятии решения и право на усмотрение при выборе варианта поведения (только если орган принял решение действовать в данной ситуации). Тонкость состоит в том, что административное усмотрение относится только к полномочию по принятию решения о действии или воздержании от действия (это решение орган принимает на основе оценки фактических обстоятельств) и к выбору варианта действий, т. е. правовым последствиям (Rechtsfolge), но не к первой части нормы права – правовым обстоятельствам (Tatbestand).

<sup>12</sup> *Peine F.- J.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 8. Aufl. Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 2006. S. 48.

<sup>13</sup> См.: *Васильева А. Ф.* Сервисное государство : административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М., 2012. С. 125.

<sup>14</sup> См.: *Peine F.- J.* Op. cit. S. 48.

Весьма интересной представляется история возникновения в Германии такого подхода и развития научных воззрений в целом по вопросу соотношения неопределенных правовых понятий и усмотрения, когда в середине прошлого века энергично обсуждался вопрос, является ли усмотрением толкование неопределенных правовых понятий при оценке юридического состава (Tatbestand) или усмотрение относится только к правовым последствиям (Rechtsfolge). В результате после долгих обсуждений постепенно сформировалось однозначное мнение, что усмотрение применяется только при принятии решения действовать и выборе варианта действия, т. е. усмотрение есть тогда, когда перед органом стоит выбор только «да» или только «нет», но не при толковании неопределенных правовых понятий<sup>15</sup>. Такое завершение дискуссий связано с развитием идей правового государства и принципом разделения властей, судебный контроль за законностью деятельности администрации при толковании неопределенных правовых понятий осуществляется в полной мере, за действиями в рамках усмотрения – в ограниченной степени. В целом этот постепенный переход может быть выражен формулой «от свободы действий в оценке юридического состава (обстоятельств) к привилегии (исключительному праву) давать оценку обстоятельствам». Это значит, что орган обладает не «свободой» давать оценку обстоятельствам, а полномочием, правомерность реализации которого и может проверяться судом, а сам термин «свобода действий» больше не применяется к оценке обстоятельств (юридического состава), предусмотренных нормой права, включая и неопределенные правовые понятия, а употребляется только применительно к правовым последствиям (Rechtsfolge)<sup>16</sup>.

Следовательно, если говорить на языке отечественной науки, основной вопрос заключается в следующем: предоставляется ли органу возможность усмотрения только при принятии решения и выборе варианта поведения (из предложенных диспозицией нормы) или усмотрение осуществляется и при оценке обстоятельств и сопоставлении их с признаками, содержащимися в гипотезе нормы? Ряд ученых полагают, что усмотрение осуществляется и в том и в другом случае, более того, именно неопределенность нормы и порождает необходимость усмотрения. Ю. П. Соловей считает, что «источником административного усмотрения выступает недостаточная определенность положений закона и иных нормативных правовых актов», т. е. причина находится в так называемых относительно-определенных нормах, которые составляют нормативно-правовую основу административного усмотрения<sup>17</sup>. Специфическая особенность названных норм заключается в том, что цели, основания, условия, содержание, обстановка, место, объекты (адресаты), субъекты, порядок оформления, процедура, сроки (время) принятия публичной администрацией административных актов и (или) сами требования к административным актам определены в этих нормах недостаточно (для одно-

<sup>15</sup> См.: *Ossenbuehl F.* Op. cit. S. 619–620.

<sup>16</sup> См.: *Ibid.*

<sup>17</sup> См.: *Соловей Ю. П.* Указ. соч. С. 431.

значного вывода) полно и конкретно. Аномальными видами нормативно-правовой основы административного усмотрения являются также правовые пробелы и противоречия (коллизии) между юридическими нормами<sup>18</sup>.

Другие российские ученые также полагают, что неопределенные правовые понятия относятся к формам дискреции, отмечая, что немецкое административное право выработало оригинальную конструкцию, относя к административному усмотрению такие две формы дискреции, как неопределенные правовые понятия и собственно усмотрение (в узком смысле)<sup>19</sup>. Неопределенные правовые понятия («справедливость», «добросовестность», «надежность», «публичные интересы», «уважительная причина» и т. п.) закрепляются в правовых актах, но сами по себе несут очень мало конкретной информации, нуждаясь в дальнейшем уточнении.

Представители иных отраслевых наук примерно так же описывают усмотрение. При принятии управленческого решения по усмотрению органу может предоставляться *свобода в оценке* юридического факта (юридического состава), влекущего возникновение, изменение или прекращение правоотношений (свобода относительно признания юридического факта), либо выбор одной из нескольких форм реагирования на данный юридический факт (свобода выбора варианта действий)<sup>20</sup>. Таким образом, в отечественном административном праве наблюдается такая же дискуссия, как та, которая проходила в немецкой науке по поводу отнесения неопределенных правовых понятий к видам дискреции.

Как можно понять из этого описания, соотношение неопределенных правовых понятий и усмотрения в отечественной науке выглядит как причина и следствие, значит, необходимо кратко остановиться на данных правовых понятиях. Неопределенные правовые понятия можно понимать двойственным образом: во-первых, как отрицательное явление (дефекты юридической техники, неопределенность правовой нормы, несовершенство законодательства и т. п.), с которым нужно бороться, преодолевать и которое, как полагают ученые, является основой для административного усмотрения. Во-вторых, можно оценивать их как положительное явление, в частности, в немецком административном праве такие понятия считаются неизбежными и не сводятся только к несовершенству законодательства<sup>21</sup>. Для обоснования этого ученые указывают, что несмотря на многовековой опыт и детальную разработанность основных понятий уголовного права, едва ли можно найти в уголовном праве какой-либо элемент состава преступления, который бы не обсуждался и не вызывал вопросов<sup>22</sup>. К неопределен-

<sup>18</sup> См.: Там же.

<sup>19</sup> См.: *Давыдов К. В.* Дискреционные административные акты и административные процедуры : вопросы теории и практики // Правовая наука и реформа юридического образования. 2014. № 4. С. 108.

<sup>20</sup> См.: *Ярков В. В.* Юридические факты в механизме реализации норм гражданского процессуального права. Екатеринбург, 1992. С. 56–57.

<sup>21</sup> См.: *Maurer H.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. München, 1997. S. 53.

<sup>22</sup> См.: *Maurer H.* Op. cit.

ным правовым понятиям в немецком публичном праве относят такие понятия, как общественное благо, публичный интерес, надежность, допустимость, недопустимость, историческая ценность здания как памятника культуры, ценность фильма и другие подобные понятия.

Как можно видеть, в отечественной науке существуют примерно такие же неопределенные правовые понятия, как общественное благо, публичный интерес, малозначительность деяния и т. д. Они, как правило, обозначаются как оценочные и считаются не просто приемлемыми, но необходимыми. Указывая на связь неопределенных правовых понятий и усмотрения, Б. М. Лазарев в свое время также выделял два варианта усмотрения, обусловленного, во-первых, недостаточно подробным регулированием; во-вторых, намеренной актуализацией законодателем творческой роли органов управления<sup>23</sup>. В литературе оценочно-правовые понятия описываются в контексте общей проблемы неопределенности в праве, их рассматривают в качестве способа достижения определенности в правоприменительном усмотрении как «...способ перехода от неопределенности к определенности»<sup>24</sup>. В теории выделяют следующие признаки оценочных понятий: 1) содержание правовых оценочных понятий не фиксируется законодательными нормами; 2) правовые оценочные понятия представляют собой совокупность наиболее общих признаков предметов, явлений, действий, процессов; 3) конкретизация правовых оценочных понятий, определение явлений и фактов окружающей действительности, входящих в объем оценочного понятия, применительно к предусмотренной законодателем ситуации в процессе правоприменения осуществляется путем их оценки; 4) правосознание лица, применяющего правовую норму, определяет содержание правовых оценочных понятий в процессе их применения<sup>25</sup>. Таким образом, оценочные понятия возникают не случайно, как ошибка или несовершенство законодательства, а целенаправленно и осознанно используются законодателем, чтобы предоставить правоприменителю возможность наполнения их определенным содержанием, на основе правосознания и исходя из конкретных обстоятельств дела. Значит, неопределенные правовые понятия можно условно разделить на «негативные» и «позитивные», те и другие связаны с административным усмотрением.

Способом преодоления указанной неопределенности права является толкование. Большинство позиций ученых совпадает в определении толкования, под которым понимается процесс установления содержания нормы, ее целей, связей с иными нормами и ее юридических характеристик, уяснение содержания и

<sup>23</sup> См.: Лазарев Б. М. Указ. соч.

<sup>24</sup> Власенко Н. А. Категории «неопределенность» и «определенность» в исследовании современного права // Вестник Нижегородской акад. МВД России. 2017. № 1 (37). С. 8–17.

<sup>25</sup> См.: Бару М. И. Оценочные понятия в трудовом законодательстве // Советское государство и право. 1970. № 7. С. 104–108; Питецкий В. В. Оценочные признаки уголовного закона (сущность, функции, перспективы использования в законодательстве). Красноярск, 1993; Кашанина Т. В. Оценочные понятия в советском праве // Правоведение. 1976. № 4. С. 26.

смысла нормативных установлений<sup>26</sup>. Значит, основная цель – уяснение смысла нормы или, иными словами, уяснение выраженной в норме воли законодателя. Здесь следует вернуться к определению сущности и предназначения усмотрения. Анализ усмотрения как социально-правового явления позволяет исследователям обратить внимание на сочетание в данном явлении воли государства, выраженной в правовой норме, и воли конкретного должностного лица (органа), выраженной в его правовой позиции по конкретному делу, или как «волевою сторону соотношения целесообразности и законности»<sup>27</sup>. Если взять за основу разграничения толкования и усмотрения «волевой момент», то можно сказать, что при толковании неопределенных правовых понятий задача правоприменителя – правильно уяснить волю законодателя, для чего и существуют многообразные приемы интерпретации и толкования. Конечно, здесь есть определенная самостоятельность административного органа, что и создает основу для отнесения этого явления к административному усмотрению, но цель все-таки – именно выяснение *воли законодателя*, выраженной в правовой норме. При предоставлении усмотрения законодатель ставит задачу формирования *собственной воли* органа или должностного лица по выбору варианта поведения (естественно, в соответствии с целями правовой нормы, на основе принципов законности и целесообразности, с учетом баланса публичных и частных интересов, в пределах компетенции и в соответствии с требованиями к границам усмотрения и другими законными требованиями), но *собственной воли* к выбору вариантов поведения, предусмотренных диспозицией нормы – действовать ли вообще и каким именно образом действовать. Следовательно, формально-догматический анализ немецкой доктрины, что оценка юридического состава и толкование неопределенных правовых понятий не являются административным усмотрением, может быть дополнен управленческим анализом, позволяющим увидеть разную целевую направленность толкования неопределенных понятий и административного усмотрения.

Главный практический смысл теоретического разграничения неопределенных (оценочных) правовых понятий и административного усмотрения заключается в определении пределов судебного контроля за такими административными решениями. Как было описано выше, в соответствии с немецкой доктриной при толковании и применении неопределенного правового понятия суды по общему правилу должны проводить полную проверку законности действий органов. При административном усмотрении действия органов подлежат судебному контролю в ограниченной степени, а именно – суды проверяют законность трех обстоятельств: во-первых, имел ли вообще орган государственного управления право на административное усмотрение в данных обстоятельствах; во-вторых, не вышел

<sup>26</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. М., 1982. Т. 2 ; Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учебник. М., 1999 ; Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2001.

<sup>27</sup> Лазарев Б. М. Указ. соч.



ли он за рамки административного усмотрения; в-третьих, не было ли злоупотребления административным усмотрением.

В специальной литературе российскими и зарубежными учеными подробно и аргументированно с анализом международных норм и рекомендаций освещены критерии судебной оценки правомерности действий администрации в условиях административного усмотрения<sup>28</sup>.

Вопросы судебного контроля за решениями органов, принятыми в условия усмотрения, освещаются в новом постановлении Пленума Верховного Суда РФ<sup>29</sup>. Пункт 17 постановления содержит понятие усмотрения: при реализации своих полномочий органы связаны законом (принцип законности), в том числе если нормативным правовым актом органу (лицу) предоставлено право или возможность осуществления полномочий тем или иным образом (усмотрение). Здесь усмотрение связывается с вариантами осуществления полномочия. Далее устанавливаются критерии правомерности (обоснованности) усмотрения, закрепляются требования соответствия решения цели закона и принципу соразмерности. В случаях, когда в соответствии с законодательством органу или лицу, наделенным публичными полномочиями, предоставляется усмотрение при реализации полномочий, суд в соответствии с ч. 1 ст. 1 и 13 статьей 9 КАС РФ, статьей 6 АПК РФ осуществляет проверку правомерности (обоснованности) реализации усмотрения в отношении граждан, организаций. Осуществление усмотрения, включая выбор возможного варианта поведения, вопреки предусмотренным законом целям либо в нарушение требований соразмерности, является основанием для вывода о нарушении пределов усмотрения и для признания оспариваемых решений, действий (бездействия) незаконными. Интересно указание в п. 18 на более широкое содержание усмотрения, которое не просто заключается в выборе варианта поведения, а в том числе включает в себя выбор возможного варианта поведения, значит, есть еще какие-то составные части усмотрения. Хотелось бы предположить, что это относится к решению вопроса о том, вправе и обязан ли орган действовать в данной ситуации, но не к неопределенным (оценочным) понятиям, которые интерпретирует орган при оценке фактических обстоятельств и определении применимой нормы права. Представляется, что отнесение в отечественной науке действий органов по толкованию неопределенных правовых понятий и оценке фактических обстоятельств дела к усмотрению может (но не должно) повлечь последствия для судебной практики и повлиять на понимание пределов судебного контроля.

<sup>28</sup> См.: Соловей Ю. П. Указ. соч. ; Давыдов К. В. Указ. соч. ; Мельник Р. С. Указ. соч. ; Шерстобоев О. Н. Указ. соч.

<sup>29</sup> См.: О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2022. № 9.

**Для цитирования:** *Мицкевич Л. А.* Административное усмотрение, неопределенные и оценочные понятия в современном административном праве // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 473–483. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-473-483>

**Recommended citation:** *Mickiewicz L. A.* Administrative discretion, uncertain and evaluative concepts in modern administrative law // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 473–483. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-473-483>

*Сибирский федеральный университет*

**Мицкевич Л. А.**, кандидат юридических наук, доцент

E-mail: [muckevic51@mail.ru](mailto:muckevic51@mail.ru)

*Siberian Federal University*

**Mitskevich L. A.**, Ph.D., Associate Professor

E-mail: [muckevic51@mail.ru](mailto:muckevic51@mail.ru)

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ ПОДХОДОВ

**Р. А. Подопригора**

*Конституционный Суд Республики Казахстан*

**Аннотация:** рассматриваются вопросы современного состояния и развития административного права в Казахстане с особым вниманием к принятому в 2020 г. Административному процедурно-процессуальному кодексу и в сравнении с соответствующими институтами в Российской Федерации. Делается вывод, что принятие нового кодекса знаменует собой переосмысление устоявшихся подходов в административном праве, его переориентацию на правовую защиту физических и юридических лиц в отношениях с государством.

**Ключевые слова:** Республика Казахстан, административные процедуры, административный процесс.

## ADMINISTRATIVE LAW OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: RETHINKING APPROACHES

**R. A. Podoprighora**

*Constitutional Court of the Republic of Kazakhstan*

**Abstract:** the article deals with the current state and development of administrative law in Kazakhstan, with particular attention to the Administrative Procedural Code adopted in 2020 and in comparison with the relevant institutions in the Russian Federation. The main conclusion is that the adoption of the new code marks the rethinking of established approaches in administrative law, its reorientation to the legal protection of individuals and legal entities in their relations with the state.

**Key words:** Republic of Kazakhstan, administrative procedures, administrative process.

Административное право Республики Казахстан вступило в период серьезных изменений концептуального характера. Никто не знает, сколько продлится этот период, но очевидно, что подходы, основанные на советском понимании административного права, постепенно сменяются подходами с классическим пониманием административно-правовых институтов. Очевидно также, что этот

процесс будет непростым, противоречивым. Многое будет зависеть не только и не столько, собственно, от административно-правовых институтов, столько от решения системных вопросов, связанных с политико-правовым режимом, правосознанием и правовой культурой, уровнем юридического образования и науки. И в этом плане нельзя не отметить вклад, который внес в развитие административного права (в том числе казахстанского) профессор Ю. Н. Стариков. Несмотря на различия в правовых системах, законодательстве Казахстана и России после распада Советского Союза, его труды являются очень востребованными в Казахстане, а сам он принимал непосредственное участие в подготовке казахстанских научных кадров.

Если ретроспективно посмотреть на развитие административного права и соответствующих институтов в Казахстане, то долгие годы после приобретения независимости, оно находилось в русле советских традиций. Конечно, формировалась своя государственная администрация и судебная система, свое административно-правовое законодательство<sup>1</sup>. Но оставалось незыблемым предназначение административного права: в первую очередь обслуживать государство. Ни о какой правозащитной роли административного права не могло быть речи. Не зря для многих и ранее, и в настоящее время оно ассоциируется с административными правонарушениями. В университетах административное право продолжали и продолжают преподавать, пытаясь объять необъятное: государственное управление в различных сферах общественной жизни, несмотря на то, что эти сферы и природа регулирования кардинально изменились. Сказывается отсутствие современных учебников, научной литературы по проблемам административного права. Так, за весь постсоветский период в Казахстане было издано всего несколько учебников по административному праву<sup>2</sup>, а административно-правовая проблематика до сих пор не вызывает большого интереса у исследователей<sup>3</sup>.

Первые звонки, свидетельствующие, что административное право должно меняться, стали раздаваться в середине прошлого десятилетия, когда на политическом уровне было принято решение о переходе к так называемому сервис-

<sup>1</sup> См. подробнее: *Подопригора Р. А.* Развитие административного законодательства в постсоветском Казахстане // Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2018. С. 384–400.

<sup>2</sup> См., например: *Административное право Республики Казахстан : часть Общая : учеб. для юрид. вузов* / отв. ред. А. А. Таранов. Алматы, 1996 ; *Административное право Республики Казахстан : часть Особенная : учеб. для юрид. вузов* / отв. ред. А. А. Таранов. Алматы, 1997 ; *Ибрагимов Х. Ю.* Административное право Республики Казахстан : учеб. пособие (Общая часть). Алматы, 2000 ; *Таранов А. А.* Административное право Республики Казахстан. Академический курс. Алматы, 2000 ; *Административное право : учеб. курс* / под ред. Р. А. Подопригоры. Алматы, 2010.

<sup>3</sup> Число докторов наук (в привычном понимании), защитившихся по административно-правовой проблематике в постсоветский период не превышает десяти. В 2010 г. система присвоения ученых степеней кандидата и доктора юридических наук была упразднена в Казахстане в связи с переходом к Болонской системе.

ному государству<sup>4</sup>. В рамках реализации этого решения стали развиваться новые управленческие технологии: государственные услуги, центры обслуживания населения, электронное правительство и т. д.

Огромное количество государственных решений и действий было переведено в режим государственных услуг, а подавляющее большинство из них стало оказываться в электронном формате. Государственная услуга рассматривается в законе как одна из *форм реализации отдельных государственных функций, осуществляемых в индивидуальном порядке по обращению или без обращения услугополучателей и направленная на реализацию их прав, свобод и законных интересов, предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ*. Деятельность государственных органов стала жестко регламентированной и по содержанию и по временным позициям, были сведены до минимума контакты граждан и организаций с государственными органами, появились различные и многочисленные каналы для обращений физических и юридических лиц.

В результате значительно упростилась регистрационно-разрешительная деятельность государственных органов, был нанесен ощутимый удар по коррупции. Зарегистрировать бизнес, получить лицензию, социальные пособия, различные справки стало возможным не выходя из дома и в считанные часы.

Надо признать, что правовое обеспечение в данном процессе отставало от технологий. Конечно, технологии сопровождались соответствующим нормативным обеспечением. Так, в 2013 г. был принят Закон о государственных услугах<sup>5</sup>, а за ним – сотни подзаконных актов, регламентирующих их оказание. Но никто серьезно не задумывался, что представляет собой в правовом смысле государственная услуга, в чем ее особенности и каковы пределы оказания. В этой ситуации в Казахстане значительно отличается от российской, где правовые вопросы государственных услуг получили большее внимание и осмысление<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> См.: Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на открытии третьей сессии Парламента Республики Казахстан «Модернизация государственного управления на принципах корпоративного управления, транспарентности и подотчетности обществу» (1 сентября 2006 г.). Портал «Zakon.kz». URL: <https://www.zakon.kz/4452301-vystuplenie-prezidenta-rk.html> (дата обращения: 12.02.2022 г.).

<sup>5</sup> См.: О государственных услугах : закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2013. № 5–6. Ст. 29.

<sup>6</sup> См., например: *Бесчастнова Л. В.* Административно-правовое регулирование государственных услуг : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008 ; *Васильева А. Ф.* Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России : сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009 ; *Винницкий А. В.* Институт публичных услуг в России : перспективы в контексте европейского опыта // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 299–308 ; *Морозова Е. В.* Публичные услуги : теоретико-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 ; Публичные услуги и право / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2007 ; Публичные услуги : правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сб. статей / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007 ; *Харинов И. Н.* Предоставление публичных услуг и защита прав их получателей : административно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019 ; и др.

Другой важной сферой, подвергнувшейся реформированию, стала контрольно-надзорная деятельность. Непомерно разросшиеся контрольно-надзорные структуры и их аппетиты, реальная угроза для инвестиций и развития бизнеса подтолкнули государство к решительным действиям. В 2011 г. был принят закон о государственном контроле и надзоре<sup>7</sup>, систематизировавший единые правила и принципы осуществления контрольной и надзорной деятельности, защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, в отношении которых осуществляется государственный контроль и надзор. Впоследствии вопросы государственного контроля и надзора были перенесены в Предпринимательский кодекс<sup>8</sup> (хотя они затрагивают не только бизнес-сектор). На сегодняшний день этот контроль и надзор носит профилактический характер и осуществляется с учетом оценки степени риска проверяемого.

Еще одним моментом, который оказывал и оказывает влияние на административное право, является включение все большего числа негосударственных субъектов в государственное управление. Это включение проявляется в различных формах:

– делегирование отдельных властных полномочий негосударственным структурам. Такие структуры получили право проводить технический осмотр автотранспорта, выдавать сертификаты о происхождении товаров, аккредитовать учебные заведения и т. д.;

– государственный социальный заказ<sup>9</sup>. В рамках заказа государство передает некоммерческим негосударственным организациям функции по реализации социальных программ, социальных проектов, направленных на решение задач социальной сфере;

– создание общественных советов (консультативно-совещательных органов) при республиканских и местных государственных органах<sup>10</sup>. Советы призваны выражать мнение гражданского общества по значимым проблемам, осуществлять общественный контроль, участвовать в разработке нормативных правовых актов, вносить рекомендации в государственные органы и т. д.;

– развитие системы саморегулирования и саморегулируемых организаций<sup>11</sup>. Определенные полномочия по вопросам доступа к профессии, регулирования в рамках профессиональных объединений, которые ранее осуществлялись госу-

<sup>7</sup> См.: О государственном контроле и надзоре Республики Казахстан : закон Республики Казахстан от 6 января 2011 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2011. № 1. Ст. 1. В настоящее время закон утратил силу.

<sup>8</sup> См.: Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2015. № 20-II, 20-III. Ст. 112.

<sup>9</sup> См.: О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан : закон Республики Казахстан от 12 апреля 2005 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2005. № 6. Ст. 8.

<sup>10</sup> См.: Об общественных советах : закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2015. № 21-I. Ст. 120.

<sup>11</sup> См.: О саморегулировании : закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2015. № 21-I. Ст. 127.

дарственными органами, были переданы саморегулируемым организациям (коллегиям адвокатов, палатам аудиторов, юридических консультантов, частных судебных исполнителей и др.).

Конечно, развивались и традиционные для административного права институты: государственная служба, административное принуждение, административные правонарушения и др. Развивались, заметим, не без проблем.

В частности, вроде бы сформированное законодательство о государственной службе стало отличаться нестабильностью и постоянными реформами, никак не сказывающимися на качестве этой службы. Кроме того, продолжают внедряться модные технологии, например проектное управление. Одновременно признается, что государственные служащие не понимают суть такого управления, не обладают необходимыми навыками и знаниями<sup>12</sup>.

Кодекс об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г.<sup>13</sup> (далее – КоАП) до недавнего времени являлся самым нестабильным актом казахстанского законодательства. Каждый год принимались десятки законов, вносящих сотни поправок и, соответственно, неразбериху и путаницу в этот кодекс. Такая ситуация привела к законодательному решению, что поправки в КоАП могут вноситься только отдельным законом, посвященным именно поправкам в кодекс, и, соответственно, не сопровождать изменения в отраслевое законодательство. Кодекс отличается жесткими санкциями и их размерами, особенно в части штрафов. При подготовке действующего кодекса были попытки реформировать институты административных правонарушений и административной ответственности с тем, чтобы в КоАП остались только так называемые управленческие правонарушения с санкциями в виде предупреждений или штрафов, а все остальные правонарушения были переданы в Уголовный кодекс. Но эти попытки не увенчались успехом.

Изменения в полицейской деятельности и ее регулировании были связаны с перераспределением полномочий на центральном и местном уровнях, созданием местной полицейской службы, внедрением сервисной модели полиции. Что, впрочем, никак не сказалось на эффективности полицейской службы, показавшей свою несостоятельность во время трагических событий в Казахстане в январе 2022 г.

Но главные события, оказавшие влияние на административное право, развернулись в середине 2010-х гг. И эти события связаны с внедрением в законодательство институтов административных процедур и административного процесса (судопроизводства).

<sup>12</sup> См.: Токаев К. К. Бескопромиссная борьба с коррупцией – приоритет госполитики // Казахстанская правда. 2022. 2 февр. С. 2.

<sup>13</sup> См.: Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 18-I, 18-II. Ст. 92.

Надо сказать, что Закон об административных процедурах был принят в Казахстане еще в 2000 г.<sup>14</sup> Несмотря на громкое и многообещающее название, этот закон рамочно регулировал вопросы принятия и исполнения решений государственными органами, рассматривал в качестве процедур внутренние вопросы организации государственного аппарата, уделял специальное внимание только процедурам принятия решений в области экономики. Закон постоянно изменялся: включал и исключал вопросы оказания государственных услуг, рассмотрения обращений физических и юридических лиц, обжалования решений и действий государственных органов.

Важно отметить, что в начале 2000-х гг. в Казахстане стали активно работать немецкие организации, прежде всего Германское общество по международному сотрудничеству (GIZ), которое активно внедряло немецкие модели административных процедур и административной юстиции. В частности, под их влиянием в 2014–2015 гг. был подготовлен закон об административных процедурах, который планировалось внести в Парламент<sup>15</sup>. Параллельно в стране готовился закон о правовых актах, объединивший нормы, касающиеся и нормативных, и ненормативных правовых актов. Закон о правовых актах в итоге был принят и, по мнению разработчиков, исчез смысл в подготовке отдельного закона об административных процедурах<sup>16</sup>, что, впрочем, позднее не помешало вернуться к вопросу о создании новой нормативной базы в сфере административных процедур.

Законодательство об административном судопроизводстве также формировалось непросто. В 2010 г. в Парламент был внесен проект Административного процессуального кодекса, который так и не был принят и был возвращен в Правительство. Основная причина возврата была связана с недопустимостью объединения в одном кодексе вопросов производства по делам об административных правонарушениях и рассмотрения публично-правовых споров. В 2015 г. Верховным судом был подготовлен еще один проект Административного процессуального кодекса, который также не нашел своего логического завершения.

В 2018 г. было принято решение о разработке Административного процедурно-процессуального кодекса (далее – АППК). Казахстан выбрал не самую распространенную модель объединения в одном нормативном правовом акте – кодексе институтов административных процедур и административного судопроизводства (процесса). Вторая часть названия кодекса («процессуальный») сразу вызвала

<sup>14</sup> См.: Об административных процедурах : закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2000. № 20. Ст. 379. В связи с принятием Административного процедурно-процессуального кодекса закон об административных процедурах утратил силу.

<sup>15</sup> См.: В Парламент РК внесут законопроект «Об административных процедурах» // Сайт Международного информационного агентства «Kazinform». URL: <http://www.kazinform.kz/rus/article/2836014> (дата обращения: 12.01.2022).

<sup>16</sup> См.: О правовых актах : закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2016. № 7-1. Ст. 146.



волну критики, особенно со стороны экспертов с постсоветского пространства, с учетом неоднозначных подходов к понятию административного процесса<sup>17</sup>.

Кодекс разрабатывался около трех лет под сильным влиянием немецких экспертов. Политическая установка на принятие кодекса в короткие сроки не позволили произвести детальную проработку его положений, согласовать его с действующим законодательством, адаптировать немецкую правовую материю к особенностям казахстанской правовой системы<sup>18</sup>. Выбор самой формы кодифицированного акта также небесспорен, поскольку как таковой кодификации правового материала, особенно в части административных процедур, проведено не было.

Тем не менее 29 июня 2020 г. кодекс был принят и с 1 июля 2021 г. введен в действие<sup>19</sup>. Один год был отведен на приведение в соответствие с АППК действующего законодательства, создание административных судов и соответствующей инфраструктуры, разъяснение положений нового, очень сложного нормативного правового акта. Что-то из намеченного было выполнено. Так, в стране был создан 21 административный суд (17 в областных центрах, столице и городах республиканского значения и 4 в городах с самой большой судебной нагрузкой)<sup>20</sup>. Было организовано большое количество обучающих мероприятий для судей и государственных служащих. Что касается изменений в законодательстве, то практически эта работа не была выполнена. Более того, наряду с административной юстицией продолжает сохраняться (и даже усиливаться) прокурорский надзор за актами и действиями государственных органов.

АППК внес много принципиально новых понятий, институтов, подходов не только в административное право, но и в правовую систему Казахстана. При всех его недостатках он, очевидно, имеет правозащитный характер и предусматривает новые возможности для защиты прав, свобод, интересов физических и юридических лиц в отношениях и спорах с государством. Не случайно первая задача административных процедур в ст. 5 АППК определена как полная реализация публичных прав, свобод и интересов физических и юридических лиц, а цель административного судопроизводства – эффективная защита и восстановление нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов физических лиц, прав и законных интересов юридических лиц в публично-правовых отношениях. В Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 г. говорится, что принятие АППК, регулирующего как порядок осуществления административных

<sup>17</sup> Хотя на постсоветском пространстве в названии аналогичных актов встречается и административное судопроизводство (Армения, Россия, Узбекистан, Украина), и административный процесс (Азербайджан, Грузия, Кыргызстан, Туркменистан).

<sup>18</sup> См. об этом подробнее: *Подопригора Р. А.* О проблемах проекта Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан // Научные труды «Әділет». 2019. № 4. С. 17–25.

<sup>19</sup> См.: Административный процедурно-процессуальный кодекс // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2020. № 13. Ст. 66.

<sup>20</sup> Позднее, в связи с образованием новых административно-территориальных единиц, число административных судов увеличилось.

процедур, так и административного судопроизводства, послужило началом нового этапа развития административного права<sup>21</sup>. Как отмечает профессор Ю. Н. Старилов, применительно к российской ситуации, главными областями современного административного и административно-процессуального права, от развития которых зависит как будущее всей системы административно-правового регулирования, так и эффективность публичного администрирования и юридическое качество управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих, являются административное судопроизводство и административные процедуры<sup>22</sup>. Это утверждение в полной мере относится и к ситуации в Казахстане.

В настоящей статье остановимся на вопросах процедурной части АППК с обозначением проблем, которые возникли уже в ходе применения кодекса.

1. Появился новый понятийный аппарат, включающий в себя такие составляющие, как административный акт (и его виды), административное действие (бездействие), административный орган, должностное лицо, административное усмотрение, административное дело и др.

2. Закреплены принципы административных процедур, ранее отсутствовавшие в законодательстве, в частности:

- соразмерность;
- пределы осуществления административного усмотрения;
- охрана права на доверие;
- запрет злоупотребления формальными требованиями;
- презумпция достоверности.

Новизна этих принципов показывает, во-первых, нечастое обращение к ним; во-вторых, неправильное понимание и применение. Так, принципом соразмерности объясняют принятие решений, когда у административного органа нет усмотрения и, соответственно, возможности выбора соразмерного решения.

Надо сказать, что и сами принципы не всегда удачно сформулированы<sup>23</sup>. Так, в соответствии с принципом запрета злоупотребления формальными требованиями (ст. 14 АППК), *административному органу, должностному лицу запрещается отказывать в реализации, ограничивать, прекращать право участника административной процедуры, а также возлагать на него обязанность с целью соблюдения требований, не установленных законодательством Республики Казахстан*. То есть речь идет не столько о формальных требованиях, сколько о требованиях, установленных законом. Соответственно, речь следует вести о принципе законности.

<sup>21</sup> См.: Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года : утв. Указом Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 г. // Информационная система «Параграф».

<sup>22</sup> См.: Старилов Ю. Н. Системное взаимодействие административного судопроизводства и административных процедур как важнейший фактор модернизации российского административного права // Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2018. С. 303.

<sup>23</sup> См.: Подопригора Р. А. Принципы административных процедур и административного процесса // Zanger. Вестник права Республики Казахстан. 2021. № 3. С. 27–31.

3. Новые подходы к инструментам деятельности государственной администрации<sup>24</sup>. До введения в действие АППК основные инструменты деятельности государственной администрации также включали в себя акты (которые часто в законодательстве назывались решениями) и действия.

Но теперь под актом – в немецкой традиции – рассматривается *решение, принимаемое административным органом, должностным лицом в публично-правовых отношениях, реализующее установленные законами Республики Казахстан права и обязанности определенного лица или индивидуально определенного круга лиц* (п. 4 ч. 1 ст. 4 АППК). Административным действием признается *действие административного органа, должностного лица в публично-правовых отношениях, не являющееся административным актом* (п. 5 ч. 1 ст. 4 АППК).

То есть одним из главных отличий акта от действия является его регулирующее воздействие, выражающееся в наделении правами, лишении прав, возложении обязанностей, установлении запретов и ограничений и т. д. Для сравнения, в одном из нормативных постановлений Верховного Суда<sup>25</sup> говорится, что к действию, которое может быть обжаловано в суде, относится властное требование должностного лица или государственного служащего, которое не облечено в форму решения, но повлекло для заявителя такие последствия, как нарушение прав и свобод гражданина и законные интересы юридического лица; создание препятствий к осуществлению гражданином его прав и свобод, а также юридическим лицом законных интересов; незаконное наложение какой-либо обязанности или незаконное привлечение к ответственности. В связи с принятием АППК, все подобные и другие последствия могут наступать в результате издания административного акта, но никак не действия. Соответственно, применение физической силы, установление блокпостов и др. должны рассматриваться как акты.

Новый подход очень часто не воспринимается и не чувствуется судьями, адвокатами, юридическими консультантами, обычными гражданами. Например, в случае изъятия местными властями земельных участков говорят о действиях, в то время как такое изъятие оформляется актами. В другом примере юридическое лицо, вместо признания незаконным акта, требует признать незаконными действия органа архитектуры и градостроительства по отмене архитектурно-планировочного задания и т. д.

Можно отметить, что и зарубежные эксперты из стран с многолетним опытом классических административных процедур отмечают сложности в разграничении реального акта и административного акта, направленного на регулирование, в разграничении между административным и реальным актом, когда орган

<sup>24</sup> См. подробнее: *Подопригора Р. А.* Инструменты деятельности административных органов в свете принятия Административного процедурно-процессуального кодекса // Ежегодник публичного права 2021. Инструменты действия административных органов. М., 2021. С. 24–34.

<sup>25</sup> См.: О некоторых вопросах применения судами норм главы 29 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан : постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 24 декабря 2010 г. № 20 // Бюллетень Верховного Суда Республики Казахстан». 2011. № 1.

не в письменной форме, а устно контактирует с заинтересованным лицом, когда присутствует тесная временная взаимосвязь между принятием административного акта и его исполнением<sup>26</sup>.

В процессе подготовки АППК ставился также вопрос о включении в него еще одного инструмента деятельности государственной администрации: административного договора. Но, несмотря на фактическое присутствие таких договоров в казахстанском законодательстве и правоприменительной практике, решение было отложено.

4. АППК нормативно закрепил виды и формы актов. По виду акты могут быть благоприятными и обременяющими, а по форме могут издаваться в письменной (бумажной или электронной форме), устной или иной форме<sup>27</sup>. Уже появилась интересная практика, когда суды не признали электронным документом акт, вынесенный государственным органом электронным способом, но без электронной цифровой подписи.

Иная форма не раскрывается в кодексе, но, очевидно, что под ней понимается издание актов с помощью жестов, сигналов, звуковой, визуальной информации, непосредственное воздействие на субъекта. Надо сказать, что такая форма, несмотря на то что о ней давно говорится в научной и учебной литературе, вызывает вопросы и непонимание даже у части юристов.

Очень непросто оказался вопрос с так называемыми актами общего распоряжения. В отличие от законодательства других стран<sup>28</sup> казахстанский законодатель не закрепил специального положения о таких актах, которые адресованы не конкретному (индивидуальному) субъекту, а широкому кругу лиц. В понятии административного акта сказано, что он реализует права и обязанности определенного лица или индивидуально определенного круга лиц. Характеристика «индивидуально определенного круга лиц» косвенно позволяет утверждать, что в данном случае имеются в виду акты общего распоряжения, вместе с тем, как утверждают эксперты, хорошо знакомые с немецким опытом и техникой изложения норм в немецком законодательстве, правильнее было бы написать: «определяемого круга лиц». В отсутствие специальных норм это более четко указывало бы на существование актов общего распоряжения. Они, кстати, достаточно часто оспариваются в казахстанских судах, например постановления главных санитарных врачей в период пандемии.

5. Одним из новых требований к административным актам стало требование обоснованности, что, с одной стороны, должно повысить качество принимаемых решений, а с другой – помочь судам в проверке этих решений.

<sup>26</sup> См.: *Херрманн Т.* Реальный акт в административном праве : административная деятельность в конфликте между административным актом и административным частным правом // Ежегодник публичного права 2017. Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М., 2017. С. 372–375.

<sup>27</sup> См.: *Подопригора Р. А., Мельник Р. С.* Формы административных актов // *Zanger.* Вестник права Республики Казахстан. 2022. № 3. С. 13–18.

<sup>28</sup> См.: *Сборник законов об административных процедурах.* М., 2016. С. 11, 143, 411.

6. Свидетельствами правозащитного характера АППК в части административных процедур являются следующие положения:

- участники административной процедуры должны быть заслушаны до принятия обременяющего административного акта. Надо признать, что при всей важности института заслушивания стали появляться случаи его формального применения, чему способствует и не до конца проработанное законодательство. Например, заслушивание требуется при вынесении актов о назначении проверок. Мнение проверяемого будет очевидным и вряд ли оно сможет повлиять на акт государственного органа, поскольку основания и порядок проведения проверок подробно регламентированы законодательством и их законность и целесообразность обеспечивается другими правовыми способами (регистрация проверок в органах прокуратуры, включение субъекта в планы проведения проверок и др.);
- участник административной процедуры вправе ознакомиться с административным делом;
- участникам административной процедуры должен предоставляться разумный срок для исправления недостатков;
- административный орган может самостоятельно пересмотреть акт вышестоящего органа без направления его в вышестоящий орган;
- административный орган должен быть активен при рассмотрении административного дела. В АППК четко сформулирован принцип активной роли суда. Но нормы АППК в части административных процедур (пусть косвенно) свидетельствуют, что администрация также должна быть активной<sup>29</sup>.

7. В связи с принятием АППК появилось понятие административного органа, которое охватывает не только государственные органы, но и органы местного самоуправления, государственные юридические лица и любые организации, у которых есть полномочия по принятию административного акта или совершению административного действия (бездействия). Конечно, государственные органы занимают самое заметное место среди административных органов, и чаще всего именно они попадают в орбиту АППК, но и многие другие коллективные субъекты в соответствии с положениями нового кодекса стали признаваться административными органами: саморегулируемые организации (коллегии адвокатов, частных судебных исполнителей); субъекты делегированных полномочий (занимающиеся сертификацией, аккредитацией, аттестацией, выдачей различного рода согласований); организации, ведущие различные реестры и базы данных и т. д.

На практике стали встречаться случаи неправильного определения административных органов. В качестве таковых рассматриваются банки, страховые компании, управляющие компании и другие, только потому, что они выполняют какие-либо управленческие функции. Суды совершенно правильно стали возвра-

<sup>29</sup> См.: Мельник Р. С. Принцип активной роли административного органа : понятие, содержание особенности судебного контроля // Zanger. Вестник права Республики Казахстан. 2021. № 11. С. 37–40.

щать иски к таким организациям с указанием, что требования к подобным организациям не являются публично-правовыми.

8. Одним из самых проблемных и при разработке АППК, и уже в процессе правоприменительной практики стал институт административного усмотрения. Против него категорически возражали представители антикоррупционных органов<sup>30</sup>, но разработчикам удалось доказать важность этого института и его присутствие в аналогичных законах других стран. Под административным усмотрением в АППК понимается *полномочие административного органа, должностного лица принимать в установленных законодательством Республики Казахстан целях и пределах одно из возможных решений на основании оценки их законности*<sup>31</sup>.

Для того чтобы административное усмотрение не превращалось в произвол, в АППК закреплены принципы соразмерности и пределов осуществления административного усмотрения.

На практике часто не различают так называемое связанное решение (когда у государственного органа при выполнении всех условий, требований нет выбора) и решение по усмотрению. Особенно ярко это проявляется в административном судопроизводстве. АППК допускает примирительные процедуры физических и юридических лиц с административными органами, но только при условии наличия у последних административного усмотрения. Однако суды не обращают внимание на это условие и даже подталкивают к примирению в случаях, когда усмотрение отсутствует. К примеру, суды допускают примирение в случаях, когда административный орган незаконно отказал в регистрации какого-либо субъекта или объекта, когда незаконно удерживается имущество или не выдается разрешение. Полагаем, что во всех подобных случаях у административного органа нет усмотрения. Соответственно, суд должен либо признавать акт незаконным, либо административный орган должен предпринять все необходимые действия до принятия решения судом с тем, чтобы иск был отозван или признать иск. В противном случае создается атмосфера, при которой административный орган не будет чувствовать свою ответственность и заботиться о качестве администрирования, поскольку у него всегда будет возможность исправить свои ошибки в процессе рассмотрения споров путем примирения.

9. Произошли серьезные изменения в вопросах отмены актов. В связи с принятием АППК на смену господствовавшим долгие годы представлениям, что незаконные акты могут и должны отменяться в любом случае, пришел подход, что незаконные благоприятные акты могут быть отменены с учетом принципа охраны права на доверие. Такой подход также вызвал бурные дискуссии в процес-

<sup>30</sup> О схожих процессах «борьбы с дискрецией» в России пишет К. В. Давыдов (см.: Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Новосибирск, 2020. С. 380–383).

<sup>31</sup> На наш взгляд, определение не самое удачное. Полагаем, что при принятии одного из возможных решений оцениваться должна все-таки соразмерность, поскольку нельзя принимать незаконные решения.

се обсуждения АППК, принимая во внимание то значение, какое придавалось и придается в национальной правовой системе законности. Но в итоге норма о невозможности отмены незаконного акта в случаях признания охраны права на доверие была закреплена. Очевидно, что далеко не все субъекты правоотношений готовы к тому, что теперь государственный орган не может когда угодно отменять свои акты, и управленческая практика показывает, что подход «хочу – отменяю, хочу – не отменяю» еще долго будет иметь место. Но суды уже стали удовлетворять административные иски против государственных органов, которые отменяют свои изданные благоприятные акты без достаточных на то оснований.

10. Серьезные изменения произошли в вопросах обжалования административных актов, действий и бездействия в вышестоящий орган.

Во-первых, такое обжалование стало обязательным условием для подачи иска в суд. Исключение составляют ситуации, когда отсутствует вышестоящий орган или когда в законах предусмотрена возможность непосредственного обращения в суд.

Во-вторых, административный орган может самостоятельно изменить свой акт без перенаправления его в вышестоящий орган.

В-третьих, подача жалобы приостанавливает исполнение актов, за некоторыми исключениями.

В-четвертых, обращение жалобы во вред заявителю не допускается. В АППК отказались от «*Reformatio in peius*» («поворота» жалобы в худшую сторону от заявителя)<sup>32</sup>.

В-пятых, первоначальный административный акт и вынесенный по результатам обращения акт вышестоящего органа рассматриваются в качестве одного акта, а не двух самостоятельных, как это было до введения в действия АППК.

11. АППК нацелен на то, что защищать можно только собственные субъективные публичные права. Надо признать, что в законодательстве предусмотрены случаи, когда одни субъекты могут защищать права и интересы других (органы прокуратуры, профсоюзные и экологические организации, организации по защите прав потребителей), но эти исключения не подвергают сомнению общее правило о защите собственных прав, свобод и интересов.

Впервые в законодательстве Республики Казахстан появились положения о представительстве в административной процедуре. Причем участник административной процедуры вправе уполномочить ведение своих административных дел другому лицу, объявив об этом в устной форме административному органу, должностному лицу. В этом случае административный орган, должностное лицо оформляют полномочие представителя в письменной форме, которое подписывается представляемым.

<sup>32</sup> Такой подход, как пишет казахстанский исследователь А. Габбасов, представляется дискуссионным (см.: Габбасов А. «*Reformatio in Peius*» в досудебном обжаловании административного акта // Инструменты деятельности административных органов в свете принятия Административного процедурно-процессуального кодекса // Ежегодник публичного права 2021. С. 217).

Отдельного разговора и отдельной статьи заслуживают вопросы административного судопроизводства (процесса). В этой части АППК также появилось много нового: административные иски и их виды, принципы, среди которых выделяется принцип активной роли суда, бремя доказывания, меры процессуального принуждения, право суда высказать предварительное правовое мнение, разумные сроки и многое другое.

Конечно, есть много проблем и в данном вопросе. В отличие от Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в административном судопроизводстве Республики Казахстан применяются положения Гражданского процессуального кодекса (далее – ГПК), если иной порядок не предусмотрен АППК, что усложняет нормативно-правовые основы осуществления административного судопроизводства.

В ГПК также в отличие от ситуации в российском законодательстве остались производства публично-правового характера (о принудительном лечении, признании организации экстремистской, выдворении иностранца, об оспаривании законности нормативного правового акта и др.).

Правозащитная составляющая административного судопроизводства дает сбои, когда речь идет о так называемых политических делах, например при оспаривании отказов в проведении мирных собраний.

Но, несмотря на все проблемы и недоработки, АППК начал оправдывать ожидания, прежде всего в сфере рассмотрения публично-правовых споров. Если до введения в действие АППК государственные органы выигрывали 85 % споров, то после – примерно половину. Появились интересные иски (об исключении из списка недопущенных на режимные объекты, об отмене решения местного представительного органа власти из-за отсутствия кворума, о понуждении к проведению экологической проверки и др.) В целом граждане и организации поверили в новые суды и новое судопроизводство, о чем свидетельствуют факты, что они стали обращаться в административные суды, даже, очевидно, не имея для этого оснований. Пока непонятно, насколько устойчива эта тенденция.

В целом АППК, безусловно, оказывает и еще окажет влияние на административное право в различных его измерениях: законодательство, правоприменительную практику. В частности, в Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 г.<sup>33</sup> указано, что новые принципы и гарантии, установленные АППК, не могут быть применены к тем публично-правовым спорам, порядок рассмотрения которых сохранился в ГПК, и необходимо проработать возможность исключения из подведомственности судов общей юрисдикции рассмотрения публично-правовых споров с последующей их передачей в подведомственность специализированных административных судов.

В Концепции также говорится, что в свете принятия АППК необходимо пересмотреть отдельные виды административных взысканий (лишение специального

<sup>33</sup> См.: Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года : утв. Указом Президента Республики Казахстан от 15 октября 2021 г. // Информационная система «Параграф».



права, лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра, приостановление или запрещение деятельности), поскольку применение последних является результатом осуществления административной процедуры. Предполагается, что эти взыскания должны быть исключены из КоАП.

АППК также должен серьезно затронуть научные исследования в сфере административного права, административное право как учебную дисциплину и его преподавание.

Что касается последнего, то уже сейчас возникает проблема выделения административного процесса в отдельный предмет, учитывая все сложности, обусловленные неразрывной связью административного процесса с гражданским процессом. В этом плане нам очень интересен опыт других стран, не только представителей классического административного права, но и постсоветских республик, которые раньше Казахстана приняли соответствующие нормативные правовые акты, включая Российскую Федерацию. И у нас большая надежда на дальнейшее сотрудничество с профессором Ю. Н. Стариловым – уникальным специалистом, хорошо знакомым с немецкой доктриной административного права и прекрасно разбирающимся в реалиях постсоветского правового пространства.

**Для цитирования:** *Подопригора Р. А.* Административное право Республики Казахстан: переосмысление подходов // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 484–498. (Юбилей, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-484-498>

**Recommended citation:** *Podoprigora R. A.* Administrative law of the Republic of Kazakhstan: rethinking approaches // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 484–498. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-484-498>

*Конституционный Суд Республики Казахстан*

**Подопригора Р. А.**, доктор юридических наук, профессор, судья

E-mail: sakuer@gmail.ru

*Constitutional Court of the Republic of Kazakhstan*

**Podoprigora R.A.**, Doctor of Law, Professor, Judge

E-mail: sakuer@gmail.ru

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-499-506>

### ОБ ОХРАНИТЕЛЬНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ В КОДЕКСЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ

**С. Ф. Афанасьев**

*Саратовская государственная юридическая академия*

**Аннотация:** анализируется дискуссионный вопрос, связанный с принципиальной возможностью реализации концептуальной идеи о внедрении и апробации в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации отдельного производства под названием «Охранительное производство». С теоретических и практических позиций аргументируется, что охранительное производство вполне может быть характерно для современного административного судопроизводства, принимая во внимание, что часть дел, названных в ч. 2 ст. 1 указанного Кодекса, являются квазиспорными или бесспорными.

**Ключевые слова:** суд, административное судопроизводство, охранительное производство, административные дела, особое производство, спор о праве, квазиспорность, процессуальная форма.

### ABOUT THE PROTECTIVE PROCEEDINGS IN THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE RUSSIAN FEDERATION: THEORETICAL AND APPLIED ASPECTS

**S. F. Afanasiev**

*Saratov State Academy of Law*

**Abstract:** this article analyzes a debatable issue related to the fundamental possibility of implementing the conceptual idea of introducing and approbating a separate proceeding called «Protection proceedings» in the Code of administrative procedure of the Russian Federation. From a theoretical and practical standpoint, it is argued that protective proceedings may well be characteristic of modern administrative proceedings, taking into account the fact that some of the cases named in Part 2 of Art. 1 of this Code are quasi-disputable or indisputable.

**Key words:** court, administrative proceedings, protective proceedings, administrative cases, special proceedings, dispute over law, quasi-disputability, procedural form.

---

© Афанасьев С. Ф., 2023

Общеизвестно, что Кодекс административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ) является результатом достаточно долгой доктринально-прикладной дискуссии, особенно между процессуалистами и административистами. Если первые, как правило, занимали критическую позицию касательно вопроса о целесообразности принятия указанного кодекса, то вторые, напротив, усматривали в этом релевантную необходимость. И дело было совсем не в личных теоретических предпочтениях и изысканиях тех или иных авторов. В основе спора находились объективные причины, детерминированные разными научно-методологическими воззрениями, в частности отношением к такому явлению, как процессуальная форма. Представители юридического процессуального отраслевого направления *in corpore* опирались на тезис об универсальности названной формы, а следовательно, доказывали, что с ее помощью суды способны рассматривать и разрешать любые казусы, возникающие из гражданских, семейных, земельных, административных и иных правоотношений. Отсюда нет никакой надобности в принятии множества дублирующих кодифицированных процессуальных актов. Последние *a priori* не могут содержать в себе ничего инновационного по сравнению с тем, что есть в ГПК РФ. Более того, потенциально это может привести к возникновению множества проблем, связанных с изобретением «процессуального велосипеда»<sup>1</sup>. Оппоненты приведенной точки зрения, ссылались на значительную имманентную специфику административных дел, правовая природа которых далека от цивилистической, а также рациональность повышения эффективности судебной защиты по таким делам<sup>2</sup>, поэтому полагали, что наряду с ГПК РФ и АПК РФ должен существовать самостоятельный административный процессуальный кодекс<sup>3</sup>.

Дискуссию нельзя признать принципиально инновационной, в начале прошлого столетия похожая полемика уже наблюдалась на страницах юридической печати<sup>4</sup>. Своеобразный ее результат подробно описал Ю. Н. Стариков, который резюмировал: «Что же вышло в итоге многолетней дискуссии по проблемам административных судов и административного судопроизводства? Административных судов не учредили. Очевидно, что сторонникам идеи формирования в России системы специализированных административных судов не хватило ни аргументов, ни последовательности в отстаивании данной идеи. Однако появилась новая административно-процессуальная форма, базирующаяся на главных элементах системы административного судопроизводства как специального порядка разрешения судами общей юрисдикции административных дел (административных и иных публично-правовых споров)»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См.: Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–51.

<sup>2</sup> См.: Зеленцов А. Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.

<sup>3</sup> См.: Ярошенко Н. И. Административный процессуальный кодекс Российской Федерации : каким ему быть // Администратор суда. 2012. № 2. С. 31–33.

<sup>4</sup> См. подробнее: Рязановский В. А. Единство процесса. М., 2005.

<sup>5</sup> Стариков Ю. Н. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 2.

Полностью согласимся с этим всеобъемлющим выводом, в связи с чем обратимся к одной и частных проблем административного судопроизводства. Итак, ныне всё чаще говорят, что такое судебное производство, по сути, ограничено одной процессуальной формой – исковой (приказное производство не в счет). Отсюда высказывается предположение, что КАС РФ вполне может интегрировать в себя и иные виды производств, например особое или беспорное производство. Так, С. А. Бурмистрова по этому поводу отмечает: «...в КАС РФ отсутствует такой вид производства по защите публично-правовых интересов, как особое – производство, в рамках которого суду для разрешения спора не требуется анализировать вопросы, связанные с правоотношением (наличие такого правоотношения, его элементный состав, реализация содержания правоотношения, давать оценку поведению сторон на предмет правомерности), нужно лишь признать, наличествует или отсутствует тот или иной юридический факт или состояние»<sup>6</sup>.

Для того чтобы более или менее разобраться в данной проблематике, как нам представляется, необходимо принять во внимание следующий дискурс. Особое производство – лишь небольшая часть или относительно автономное ответвление более фундаментального правового явления, такого как охранительное производство, которое относится к формам производства по неисковым делам. Оно имеет некоторое количество сходных черт с исковым производством, но и немалым отличается, в частности отсутствием процессуальной апологетики (в смысле состязательной защиты от нападения одного из тяжущихся). Причем беспорность не есть неотъемлемая черта охранительного производства: в контексте строгой парадигмы, берущей свое начало еще с римских времен, в его рамках рассматриваются и разрешаются как протоспорные, так и беспорные требования<sup>7</sup>.

Именно поэтому в Уставе гражданского судопроизводства 1864 г. (далее – УГС) было зафиксировано, что компетенция органов судебной власти охватывает *охранительные бесконфликтные дела* с участием одного заявителя (к примеру, об утверждении в правах наследства, усыновлении, узаконении внебрачных детей и др.) и *двусторонние, предполагающие спор* (отсюда, они назывались квазиспорными, к ним причисляли дела о признании лица расточителем, об отобрании доверенности, о вводе во владение и пр.)<sup>8</sup>. Но как бы то ни было по всем приведенным требованиям, адресованным в суд, обнаруживается единая нарративная линия – *все они сфокусированы не на защите уже нарушенного права или законного интереса, а на охране последних от гипотетического нарушения*. По ним просители хотят получить от суда так называемые предупредительные

<sup>6</sup> Бурмистрова С. А. Система основных производств по защите публично-правовых интересов : какой ей быть // Вестник гражданского процесса. 2020. № 6. С. 69.

<sup>7</sup> См.: Кукольник В. Российское частное гражданское право. Ч. 2 : Обряд гражданского судебного делопроизводства. СПб., 1815. С. 5–6, 142–143.

<sup>8</sup> См.: Васьковский Е. В. Учебник гражданского процесса. М., 1914. С. 516–517.

(превентивные) либо же репрессивные решения<sup>9</sup> с целью стабилизации возникших правоотношений<sup>10</sup>.

Очевидно, что советское гражданское процессуальное законодательство отвергло широкую концепцию охранительного производства, которым отличался УГС, и воплотило в жизнь модель особого производства как самостоятельного вида гражданского судопроизводства, по большому счету ориентированного на установление юридических фактов. Как справедливо пишет А. В. Аргунов, «в России традиция осмысления бесспорных судебных производств как элемента системы бесспорной юрисдикции (наряду с нотариатом и др.) прервалась в советское время. В советской науке и законодательстве появилась новая модель особого производства, основанная на идее видов гражданского судопроизводства, предполагающей родовое единство искового и особого производства и отрицающей родовое единство особого производства и несудебных форм разрешения бесспорных дел»<sup>11</sup>. Сказанное в полной мере относится и к нынешним ГПК РФ и АПК РФ.

Сравнительно недавно принятый и введенный в действие КАС РФ изначально рассчитан на судебный порядок рассмотрения дел спорного характера, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, о чем среди прочего свидетельствуют используемая в нем терминология (административный истец, административный ответчик и др.), а также категории дел, абсолютное большинство из которых так или иначе корреспондирует спору по поводу результатов деятельности государственных органов и их должностных лиц (об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части, об оспаривании решений квалификационных коллегий судей и др.)<sup>12</sup>.

Однако последнее не означает, что сфера применения КАС РФ этим ограничивается, хотя бы в силу ст. 1, согласно которой кодекс среди прочего регулирует осуществление судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами общей юрисдикции административных дел, сопряженных с судебным контролем за законностью и обоснованностью реализуемых государственных или иных публичных полномочий<sup>13</sup>. Более того, ст. 3 КАС РФ в качестве одной из задач обозначает «укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений».

<sup>9</sup> Недаром Конституционный Суд РФ в постановлении от 29 ноября 2019 г. № 38-П отметил, что особенности режима пребывания несовершеннолетних в центрах временного содержания позволяют рассматривать нахождение там как лишение свободы в конституционно-правовом смысле.

<sup>10</sup> См., подробнее: *Зарудный С. И.* Материалы для разработки охранительного производства. СПб., 1857–1866.

<sup>11</sup> *Аргунов А. В.* Особое производство в гражданском процессуальном праве России и Франции. М., 2013. С. 85.

<sup>12</sup> См.: *Петров А. А.* Некоторые вопросы правовых последствий судебных актов по делам о судебном административном нормоконтроле // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 3. С. 54–58.

<sup>13</sup> См.: *Опалев Р. О.* Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 4. С. 18–22.

Следовательно, охранительное производство вполне может быть свойственно административному судопроизводству с учетом того, что часть дел, указанных в ч. 2 ст. 1 КАС РФ, суть квазиспорные либо бесспорные. В них орган правосудия не подвергает всестороннему изучению вопрос о защите оспоренного права, напротив, он либо защищает публичный законный интерес, видя превентивно-охранительную цель, либо устанавливает юридический факт, детерминирующий последующее возникновение, изменение, прекращение прав.

Но при обоих вариантах развития событий это влечет для граждан и организаций дополнительные имущественные и неимущественные обременения, определенные ограничения в правах и законных интересах, а также сужение ранее закрепленного юридического статуса. Поэтому, как правило, по таким делам с требованиями к суду обращаются уполномоченные на то органы. Причем по мере принятия пакетов федеральных законов, регламентирующих материальные правоотношения, число сходных дел перманентно увеличивается, что подтверждается судебной практикой.

Ad vocem, если говорить более предметно, то даже беглый анализ действующих норм КАС РФ показывает, что к квазиспорным делам, в которых государство преследует превентивно-охранительную цель, допустимо отнести следующие:

- об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы;
- о госпитализации гражданина в медицинскую организацию в недобровольном порядке;
- о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение;
- о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни.

Кроме того, в приведенную группу потенциально можно включить дела о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания органов МВД для несовершеннолетних правонарушителей. Тем более что несколько лет назад Конституционный Суд РФ применительно к подразделу III ГПК РФ, принимая во внимание положения Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», высказался о правовой природе таких дел – они возникают из административных или иных публичных правоотношений<sup>14</sup>. В связи с этим немного позже Верховный Суд РФ *ex officio* разъяснил, что рассмотрение этих казусов осуществляется в соответствии с нормами КАС РФ<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Д. Г. Назармамадова на нарушение его конституционных прав подп. 6 п. 2 ст. 22 и п. 3 ст. 30 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»: определение Конституционного Суда РФ от 14 мая 2013 г. № 690-О. URL: <https://base.garant.ru/70388154/> (дата обращения: 30.05.2022).

<sup>15</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Синхронно с квазиспорными в правовой реальности имеют место бесспорные дела об установлении фактов, имеющих не частное, а публичное юридическое значение. Так, длительное время было неясно, какой именно процессуальный порядок должен применяться судами общей юрисдикции в ходе изучения требований органов прокуратуры о признании информации, размещенной на сайте, запрещенной к распространению в России. Пока Верховный Суд РФ в одном из своих конкретных правоприменительных актов не пояснил, что с учетом Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» по делам о признании тех или иных сведений, пропагандирующих нетрадиционные ценности среди несовершеннолетних, запрещенных к распространению, «юридически значимым обстоятельством является сам факт распространения на сайте в сети «Интернет» запрещенной информации... *При таких обстоятельствах вывод суда о том, что присутствует спор о праве, является ошибочным* (курсив наш. – С. А.)»<sup>16</sup>.

С этого момента (а коллизия была разрешена Верховным Судом РФ в 2015 г.) нижестоящие суды, руководствуясь положениями ГПК РФ, стали возбуждать соответствующие дела по правилам особого производства. Во всяком случае до тех пор, пока в 2018 г. в КАС РФ не появилась автономная глава 27.1 «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».

Комментируя это и иные процессуальные новшества, Р. О. Опалев со ссылкой на законодательное регламентирование пишет, что означенные «административные дела ничем не отличаются по своему существу от других административных дел, разрешаемых в порядке административного искового производства, и нет никаких убедительных аргументов в пользу того, что данные дела не обладают исковой природой, не могут быть рассмотрены по общим правилам административного искового производства с учетом некоторых особенностей, заключающихся в специфике содержания процессуальных документов по таким делам, сроках их рассмотрения, предмете доказывания по ним»<sup>17</sup>.

Приведенные доводы являются весьма содержательными и интересными. Между тем позволим с ними отчасти не согласиться, поскольку, во-первых, само по себе законодательство а priori не является догмой для доктрины, оно способно под воздействием различных социальных потребностей и других факторов трансформироваться, впрочем как и его толкование (яркий образчик этому – дела о признании информации запрещенной, когда Верховный Суд РФ сначала констатировал отсутствие в них спора о праве, а позднее законотворцы собственной дискреционной волей технико-юридический инструментарий дескриптивировали иначе). Скорее действующий процессуальный механизм правового регулирова-

<sup>16</sup> Определение Верховного Суда РФ от 9 июня 2015 г. по делу № 51-КГП15-7. URL: <https://base.garant.ru/71138210/> (дата обращения: 30.05.2022).

<sup>17</sup> Опалев Р. О. К вопросу об особом административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 2. С. 38.

ния есть основание для последующих научно-прикладных размышлений, сомнений и выводов, чем их незыблемая логическая база и первопричина.

Во-вторых, как уже было сказано, в таких делах действительно присутствует протоспор о праве, такой спор является затемненным или гипотетическим. По ним орган судебной власти прежде всего ориентирован не на восстановление уже нарушенного субъективного права или законного интереса, а на их охрану от возможного посягательства (превентивно-охранительная цель); либо на установление фактов, имеющих юридическое значение, от которых зависят возникновение, изменение, прекращение публичных правоотношений (установительная цель)<sup>18</sup>. Но не наоборот!

В-третьих, как следствие, в рамках классической парадигмы охранительного производства (которая, что еще раз следует подчеркнуть, пока не реализована в КАС РФ), заинтересованные лица получают от органа правосудия решение, которое не обладает безусловной законной силой, как в исковом производстве, его допустимо опровергать с помощью средств процессуального самоконтроля, а не апелляционной жалобы<sup>19</sup>. Именно поэтому в ГПК РФ закреплено, к примеру, следующее: суд по заявлению самого гражданина, признанного недееспособным или ограниченного в дееспособности, вправе отменить свое решение. Если такое происходит, физическое лицо возвращает себе *status quo*.

В связи с этим зададимся несложным вопросом: почему аналогичный легальный регуляционный режим не может быть внедрен, в частности, по делам о недобровольной госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях? Ведь по существу перед нами аналогичный ситуационный контур: при госпитализации гражданина в такую организацию через суд реализуется превентивно-охранительная цель. Но тогда в случае ее достижения гражданин должен располагать правом внеинстанционного обращения с заявлением об отмене ранее принятого правоприменительного акта. Вместо этого Верховный Суд РФ вынужден пояснять, что «при достижении целей обследования и (или) лечения до истечения установленного судом срока госпитализация в недобровольном порядке может быть прекращена по решению руководителя медицинской противотуберкулезной организации»<sup>20</sup>.

В итоге получается, что, с одной стороны, такой руководитель своим усмотрением преодолевает безусловную законную силу судебного решения (обязательность, неопровержимость, исключительность, преюдициальность и пр.), постановленного посредством административного искового производства (*sic*),

<sup>18</sup> См.: Победоносцев К. П. Судебное руководство. СПб., 1872. С. 538–539.

<sup>19</sup> См.: Зарудный С. И. Указ. соч. С. 12.

<sup>20</sup> О некоторых вопросах, возникающих в связи с рассмотрением судами административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 50 (п. 18). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



а с другой – гражданин лишен возможности прибегнуть к средствам процессуального самоконтроля за их отсутствием в законе.

Таким образом, по причине принятия значительного числа новых нормативных актов, направленных на защиту и охрану административных и иных публичных правоотношений, а также из-за динамично складывающейся и меняющейся судебной практики по рассмотрению и разрешению дел, в которых выявляется квазиспор, возникающий из соответствующих отношений, а равно дел, в которых спор о праве вообще отсутствует, представляется разумным поддержать идею об институализации в КАС РФ охранительного производства, тем более что некоторые европейские страны идут именно по этому пути, чей положительный опыт может быть заимствован отечественным законодателем и правоприменителем<sup>21</sup>.

**Для цитирования:** *Афанасьев С. Ф.* Об охранительном производстве в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации: теоретико-прикладные аспекты // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 499–506. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-499-506>

**Recommended citation:** *Afanasyev S. F.* About the protective proceedings in the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation: theoretical and applied aspects // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 499–506. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-499-506>

*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, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде РФ, судья в отставке  
E-mail: [af.73@mail.ru](mailto:af.73@mail.ru)

*Saratov State Academy of Law*

**Afanasyev S. F.**, Doctor of Legal Science, 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, Member of the Scientific Advisory Board at the Supreme Court  
E-mail: [af.73@mail.ru](mailto:af.73@mail.ru)

<sup>21</sup> См.: Административно-процессуальное право Германии : закон об административном производстве ; закон об административно-судебном процессе ; законодательство об исполнении административных решений : пер. с нем. / сост., предисл. В. Бергманн. М., 2007. Кн. 4. С. 52–57.

## ЗАРУБЕЖНЫЕ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ (К ЮБИЛЕЮ Ю. Н. СТАРИЛОВА)

**П. Н. Бирюков**

*Воронежский государственный университет*

**Аннотация:** рассматриваются модели административного правосудия, действующие в зарубежных странах, и системы административных судов. Исследуется компетенция административных судов, выявляются особенности подачи жалоб в суды различных государств. Автор описывает основные элементы решений административных судов, устанавливает сроки разбирательства, подробно изучает процедуру обжалования их решений.

**Ключевые слова:** иностранное право, иностранные судебные системы, административное правосудие, кодексы административного судопроизводства.

## FOREIGN ADMINISTRATIVE JUSTICE SYSTEMS (FOR THE ANNIVERSARY OF YU. N. STARILOV)

**P. N. Biryukov**

*Voronezh State University*

**Abstract:** the article discusses the models of administrative justice (hereinafter referred to as AJ) operating in foreign countries. The systems of administrative courts (hereinafter AC) are considered. The competence of the AC is investigated, the features of filing complaints with the AC of various states are revealed. The author describes the main elements of court decisions, sets the time limits for the proceedings. The procedure for appealing court decisions is studied in detail.

**Key words:** foreign law, foreign court systems, administrative justice, codes of administrative procedure.

Профессор Ю. Н. Стариллов всегда уделял большое внимание вопросам административного правосудия<sup>1</sup> (далее – АП). За рубежом административные суды (далее – АС) действуют давно и успешно. Ю. Н. Стариллов подробно исследовал АС Германии и Великобритании<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Стариллов Ю. Н. Административные суды в России. Новые аргументы «за» и «против». М., 2004 ; Стариллов Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С. Административное судопроизводство : учеб. пособие. М., 2019 ; Стариллов Ю. Н. Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации : год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 3. С. 5–23 ; Его же. Административное судопроизводство : происхождение, модели и вопросы эффективной судебной административно-правовой защиты граждан // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 1. С. 43–62 ; и др.

<sup>2</sup> См.: Стариллов Ю. Н., Зоммерманн К.-П. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии : история развития и основные черты // Государство и право. 1999. № 7. С. 70–77 ; Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия : в 2 т. / сост. Ю. Н. Стариллов. Воронеж, 2004 ; и др.

© Бирюков П. Н., 2023

После того как в Российской Федерации вступил в силу Кодекс административного судопроизводства (далее – КАС), предполагалось создание системы АС и в России. Однако этот вопрос был отложен «до лучших времен». Попытаемся выявить общее и особенное в административном судопроизводстве иностранных государств.

### Судоустройство

Как правило, правовая база АП за рубежом базируется на конституции и законах государства о судах/АС.

В Чехии система АП закреплена Законом 2002 г. «О судах, судьях, судебных заседателях и государственном управлении судами»<sup>3</sup>. В Польше действуют Закон 2001 г. «Об устройстве общих судов»<sup>4</sup> и Закон 2002 г. «Об административном судоустройстве»<sup>5</sup>; в Швеции – Закон 1971 г. «Об административных судах»<sup>6</sup>; в Финляндии – Закон 2016 г. «О судах»<sup>7</sup>, в Болгарии – Закон 2007 г. «О судебной власти»<sup>8</sup>; в Италии – Закон 2000 г. № 205 «Положения об административной юстиции»<sup>9</sup> и Законодательный декрет 2010 г. № 104 о реорганизации административного процесса<sup>10</sup>.

В то же время во многих странах изданы специальные законы о высших органах административной юстиции: в Австрии – ФЗ 2013 г. «О Федеральном административном суде»<sup>11</sup>; в Финляндии – Закон 2006 г. «О Высшем Административном суде»<sup>12</sup>; в Швейцарии – ФЗ 2005 г. «О Федеральном Административном суде»<sup>13</sup> и т. д.

### Модели административного правосудия

За рубежом получили распространение две модели АП:

- 1) функционируют лишь общие АС;
- 2) созданы как общие, так и специализированные АС.

<sup>3</sup> См.: Zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) № 6/2002 Coll. URL: [www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-6](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-6)

<sup>4</sup> См.: Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. URL: [isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20010981070](http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20010981070)

<sup>5</sup> См.: Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych. URL: [isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021531269](http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021531269)

<sup>6</sup> См.: Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. URL: <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1971:289>

<sup>7</sup> См.: Tuomioistuineläki 673/2016. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20160673>

<sup>8</sup> См.: Закон за съдебната власт 2007. URL: <http://www.sac.government.bg/pages/bg/ZSV>

<sup>9</sup> См.: Legge 21 luglio 2000, n. 205 - Disposizioni in materia di giustizia amministrativa. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2000-07-21;205!vig=>

<sup>10</sup> См.: Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 – Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2010-07-02;104!vig=>

<sup>11</sup> См.: Bundesverwaltungsgerichtsgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20008212>

<sup>12</sup> См.: Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 1265/2006. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20061265>

<sup>13</sup> См.: Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG) vom 17. Juni 2005. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/352/de>

Первая модель реализована, к примеру, в Италии и Латвии.

Так, в Италии в качестве АС низшего звена функционируют региональные АС<sup>14</sup> (их 29). В их компетенцию входит рассмотрение жалоб на действия административных органов (далее – АО) и должностных лиц в соответствующей провинции. Так, 14 ноября 2018 г. АС Лацио рассмотрел жалобу предпринимателей на действия региональных антимонопольных органов<sup>15</sup>, удовлетворив ее. Кроме того, региональные АС рассматривают обращения относительно иных актов центральных и местных органов и должностных лиц.

Решения региональных АС могут быть обжалованы в Госссовет<sup>16</sup>, который выступает в качестве суда второй инстанции. Однако Госссовет вправе рассматривать некоторые споры и по первой инстанции (например, проверять действия и акты центральных министерств и ведомств, их должностных лиц).

Действующая в Латвии система АП включает в себя: 1) районный АС (их три; работают по первой инстанции); 2) областной АС (совпадает с территорией республики, может работать и как первая инстанция, и как вторая<sup>17</sup>); 3) Коллегию по административным делам Верховного суда Латвии<sup>18</sup>. Последняя (помимо кассационных жалоб) рассматривает в первой и последней инстанции заявления: а) о приостановлении или возобновлении действия административного акта, а также о применении временного регулирования; б) по делам, связанным с выборами в Парламент; в) на решения ЦИК; г) жалобы на решения министра внутренних дел о включении иностранцев в список лиц, которым запрещен въезд в Латвию и др.

Вторая модель нашла свое воплощение, в частности, в Австрии и Финляндии.

В качестве общих АС в Австрии действуют суды федеральных земель<sup>19</sup>, а также Высший административный суд<sup>20</sup>.

Так, 6 сентября 2022 г. высший АС Тироля частично удовлетворил жалобу гражданина, снизив ему размер штрафа за нарушение закона о безопасности продукции<sup>21</sup>.

ВАС Австрии выступает в качестве суда второй инстанции. Например, 2 июня 2022 г. ВАС рассмотрел жалобу гражданина на решение АС Вены, которым он был привлечен к ответственности за вождение в пьяном виде<sup>22</sup>. Однако по делу было установлено, что водитель включил зажигание не для того, чтобы впоследствии

<sup>14</sup> См.: Tribunale Amministrativo Regionale. URL: <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

<sup>15</sup> См.: Pubblicato il 14/11/2018 № 10996/2018. URL: <https://it.vlex.com/vid/sentenza-n-201810996-di-814450909>

<sup>16</sup> См.: Consiglio di Stato. URL: <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/consiglio-di-stato1>

<sup>17</sup> См.: Ministru kabineta noteikumi № 412. Rīgā 2015. gada 28. Jūlijā. Noteikumi par rajona (pilsētas) tiesām, apgabaltiesām un šo tiesu darbības teritoriju. URL: <https://likumi.lv/ta/id/275588>

<sup>18</sup> См.: Augstākās tiesas Administratīvo lietu Departments

<sup>19</sup> См.: Landesverwaltungsgericht. URL: <http://www.lvwg-ooe.gv.at> ; URL: <http://www.lvwg-stmk.gv.at> ; URL: <http://www.lvwg-salzburg.gv.at> ; URL: <https://www.lvwg-tirol.gv.at> ; и др.

<sup>20</sup> См.: Österreichischer Verwaltungshof. URL: <http://www.vwgh.gv.at>.

<sup>21</sup> См.: LVwG-2022/34/1187-12. URL: [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvwg/LVWGT\\_TI\\_20220906\\_LVwG\\_2022\\_34\\_1187\\_12\\_00/LVWGT\\_TI\\_20220906\\_LVwG\\_2022\\_34\\_1187\\_12\\_00.rtf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Lvwg/LVWGT_TI_20220906_LVwG_2022_34_1187_12_00/LVWGT_TI_20220906_LVwG_2022_34_1187_12_00.rtf)

<sup>22</sup> См.: Ro 2022/02/0009 vom 2. Juni 2022. URL: [https://www.vwgh.gv.at/rechtsprechung/aktuelle\\_entscheidungen/2022/ro\\_2022020009.html?2](https://www.vwgh.gv.at/rechtsprechung/aktuelle_entscheidungen/2022/ro_2022020009.html?2)

управлять автомобилем, а чтобы закрыть окна с помощью электронного стеклоподъемника. Он не собирался запускать двигатель. Таким образом, АС Вены ошибочно предположил, что водитель привел транспортное средство в действие. Поэтому ВАС отменил оспариваемое решение.

К специализированным АС относятся Федеральный финансовый суд<sup>23</sup> и Федеральный административный суд<sup>24</sup> (суд по делам беженцев). Второй инстанцией для вышеперечисленных судов выступает ВАС Австрии.

В Финляндии специализированным является Суд по рыночным отношениям<sup>25</sup>. Он выносит решения по делам о конкуренции и законности государственных закупок. Рыночный суд использует как гражданское процессуальное право, так и административно-процессуальное право. В первом случае жалоба на его решения подается в Верховный суд Финляндии; во втором – в ВАС. К примеру, в деле КНО:2019:98<sup>26</sup> финские компании обжаловали штраф Рыночного суда за нарушение правил конкуренции в сфере перевозок. В итоге ВАС изменил решение Суда, увеличив штрафы нарушителям.

### **Звенья / уровни системы административного правосудия**

Система АП может иметь как два, так и три уровня.

К примеру, в Чехии АС имеют два звена: 1) региональные суды (их восемь); 2) ВАС<sup>27</sup>, который по первой инстанции рассматривает вопросы, отнесенные к его ведению специальными законами, и выступает в качестве кассационной инстанции по отношению к нижестоящим АС.

В Польше также реализована двухзвенная модель АП:

- 1) воеводские АС;
- 2) ВАС<sup>28</sup>.

Воеводские АС создаются для одного или для нескольких воеводств на основании распоряжения Президента Республики по предложению Председателя ВАС. Президент устанавливает также их местонахождение и сферу компетенции, может создавать вне местонахождения суда и ликвидировать иногородние отделы этих судов.

ВАС Польши осуществляет надзор за деятельностью воеводских АС в сфере осуществления правосудия. Он, в частности, рассматривает апелляции на решения воеводских АС и принимает постановления, поясняющие вопросы права, а также рассматривает по первой и второй инстанциям дела, которые относятся к его компетенции на основании других законов<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> См.: Bundesfinanzgericht. URL: <https://www.bfg.gv.at>

<sup>24</sup> См.: Bundesverwaltungsgericht. URL: <https://www.bvwg.gv.at>

<sup>25</sup> См.: Markkinaoikeus. URL: <https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index.html#>

<sup>26</sup> См.: КНО:2019:98. URL: [https://www.kho.fi/en/index/decisions/summariesofselectedprecedentsinenglish\\_0/kho201998.html](https://www.kho.fi/en/index/decisions/summariesofselectedprecedentsinenglish_0/kho201998.html)

<sup>27</sup> См.: Nejvyšší správní soud. URL: [www.nssoud.cz/-p-Legal-Documents-p-/art/50?menu=181](http://www.nssoud.cz/-p-Legal-Documents-p-/art/50?menu=181)

<sup>28</sup> См.: Naczelny Sąd Administracyjny. URL: [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)

<sup>29</sup> См.: Tadeusz Woś (red.). Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI. Wolters Kluwer Polska, 2016.

Два элемента имеет и административная юстиция Болгарии:

1) АС первой инстанции (их 28). Согласно ст. 89 Закона о судебной власти Болгарии 2007 г. все административные дела подлежат юрисдикции АС первой инстанции, за исключением тех, которые подсудны ВАС. Местонахождение АС совпадает с местами нахождения и судебными участками районных судов общей юрисдикции;

2) ВАС Болгарии. Он рассматривает жалобы на решения нижестоящих АС и работает в качестве суда первой инстанции. В последнем случае в его компетенцию входят жалобы и протесты на акты Совета министров, премьер-министра, заместителей премьер-министра, министров, руководителей других ведомств, непосредственно подчиненных Совету министров, акты Высшего судебного совета, акты Болгарского национального банка, а также иные акты, предусмотренные законодательством.

Встречается и трехзвенная система АП.

Так, в Германии высшим звеном является Федеральный административный суд<sup>30</sup> (далее – ФАС). Он действует как надзорная инстанция, но может рассматривать и дела по первой (она же и последняя) инстанции.

В качестве суда первой инстанции ФАС Германии рассматривает жалобы: а) на некоторые решения Федерального министра внутренних дел, Федеральной разведывательной службы; б) на меры в отношении депутатов бундестага, установленные Кодексом поведения депутатов бундестага; в) споры, связанные с процедурами утверждения планирования для некоторых важных проектов транспортной инфраструктуры; г) публичные споры неконституционного характера в соответствии с Законом о стабилизационном фонде финансового рынка и др.

Так, в кассации 20 сентября 2022 г. ФАС отменил решения нижестоящих судов по спору между букмекерскими конторами и городом Дортмунд о применении к ним местного налога<sup>31</sup>.

Второй уровень образуют высшие АС земель, которые имеются в каждой федеральной земле. Земли Берлин и Бранденбург имеют общий высший АС. Высшие АС рассматривают апелляции на решения АС первого звена.

В Германии работает 51 АС первого звена, которые и рассматривают большинство административных споров.

Система шведских АС также имеет три звена: 1) ВАС Швеции<sup>32</sup>; 2) апелляционные АС и 3) суды лена.

ВАС Швеции является судом высшей инстанции для всех АС и пересматривает решения, принятые апелляционными АС. Он находится в Стокгольме.

Апелляционные АС расположены в Стокгольме, Гётеборге, в Сундсвалле и Йёнчёпинге. Положения об их юрисдикции закреплены Законом 2010 г.

Суды лена (их 23; они охватывают территорию двух-трех районов) выступают в качестве АС первой инстанции. В частности, на основании Закона 2005 г. «Об ино-

<sup>30</sup> См.: Das Bundesverwaltungsgericht. URL: <https://www.bverwg.de/>

<sup>31</sup> См.: BVerwG 9 C 2.22 u. a. URL: [https://www.bverwg.de/suche?lim=10&start=1&db=t&q=\\*](https://www.bverwg.de/suche?lim=10&start=1&db=t&q=*)

<sup>32</sup> См.: Regeringsrätten. URL: <http://www.hogstaforvaltningsdomstolen.se/>

страницах»<sup>33</sup> в рамках суда лена действуют специальные коллегии – так называемые «миграционные суды», которые рассматривают жалобы на решения миграционной службы. Высшей инстанцией для них является апелляционный АС Стокгольма.

### Компетенция административных судов

Как правило, в сферу деятельности АС входят: а) проверка законности решений органов власти и самоуправления, а также иных структур, которые принимают решения относительно прав и обязанностей физических и юридических лиц в управленческой сфере (далее – АО); б) защита физических и юридических лиц от бездействия АО и от их незаконного вмешательства; в) юрисдикционные полномочия АО<sup>34</sup>.

Однако АС могут рассматривать и другие категории дел.

Например, ВАС Чехии выступает в качестве дисциплинарного суда в отношении судей, прокуроров и сотрудников правоохранительных органов. В этой сфере применяется специальный Закон 7/2002 г.<sup>35</sup> К примеру, 18 января 2021 г. Дисциплинарный сенат ВАС прекратил полномочия судьи окружного суда К., который «практически перестал выполнять свои функции и допустил чрезвычайно серьезные проволочки по более чем сотне уголовных дел»<sup>36</sup>.

Шведские АС рассматривают около 500 разновидностей дел. В их компетенцию, в частности, входят налоговые споры, споры с органами местного самоуправления и органами социального обеспечения, установление опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних или лиц, злоупотребляющих алкоголем или наркотическими средствами, и др.

Встречается и нетипичная для АС компетенция.

Так, ВАС Болгарии проверяет законность нормативных актов министерств и ведомств. Например, 28 июня 2022 г. он отменил Положение о рабочем времени и перерывах сотрудников МВД, поскольку данный приказ противоречил положениям Закона о нормативных актах<sup>37</sup>.

### Нормативная база деятельности АС

Основным законом для АС, как правило, является Закон об административном процессе (далее – Закон об АС) или КАС.

<sup>33</sup> См.: Utlänningslag 2005:716. URL: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Utlanningslag-2005716\\_sfs-2005-716/?bet=2005:716#K16](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/?bet=2005:716#K16)

<sup>34</sup> См.: *Hufen Friedhelm*. Verwaltungsprozessrecht. 12. Auflage, München 2021; *Schmidt R.* Verwaltungsprozessrecht. 19. Aufl. 2019; *Bosch/Schmidt/Vondung*: Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren. 10. Aufl. 2019; и др.

<sup>35</sup> См.: Zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů № 7/2002 Coll. URL: [www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-7](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-7)

<sup>36</sup> См.: URL: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/soudkyni-bartosovou-karny-senat-obvineni-zprostil-soudce-kratkeho-odvolal-z-funkce>

<sup>37</sup> См.: Върховният административен съд отмени наредбата за работното време и почивките на полицаите. URL: <http://www.sac.government.bg/news/bg/2022628-1>

К примеру, финские АС руководствуются Законом об административном судопроизводстве 2019 г.<sup>38</sup>

В Швеции действуют законы 1971 г. «О судопроизводстве в административных судах»<sup>39</sup> и «О компетенции административных судов по проверке некоторых действий»<sup>40</sup>.

В Польше процедура регламентирована Законом 2002 г. «О производстве в административных судах»<sup>41</sup> и другими документами.

В Швейцарии есть ФЗ «Об административном процессе»<sup>42</sup>. Он применяется к процедуре рассмотрения административных дел как по первой инстанции, так и в порядке апелляции в ФВС<sup>43</sup>.

Процедура разбирательства в Чехии регламентирована КАС 2002 г.<sup>44</sup>, а также другими законами.

В Латвии издан закон об административном процессе<sup>45</sup>; в Италии – КАС<sup>46</sup>; в Болгарии – Административно-процессуальный кодекс<sup>47</sup>.

В Германии на федеральном уровне издан КАС<sup>48</sup>, а в землях – свои законы (например, Закон земли Баден-Вюртемберг 2008 г.<sup>49</sup>; Закон Берлина о правосудии 2021 г.<sup>50</sup> и др.).

Вместе с тем отдельные вопросы АП регламентируются дополнительно. Так, в отношении публичности процесса в Финляндии действует Закон о публичности в административных судах<sup>51</sup>. Нормы об обжаловании в АС действий и актов ор-

<sup>38</sup> См.: Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190808>

<sup>39</sup> См.: Förvaltningsprocesslag (1971:291). URL: [www.notisum.se/rnp/sls/lag/19710291.HTM](http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19710291.HTM)

<sup>40</sup> См.: Lag (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål. URL: <https://lagen.nu/1971:309>

<sup>41</sup> См.: Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20021531270>

<sup>42</sup> См.: Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968. URL: [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/737\\_757\\_755/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1969/737_757_755/de)

<sup>43</sup> См. подробнее: *Schindler B.* Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz / Karl-Peter Sommermann, Bert Schaffarzik (Hrsg.) // Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa. Berlin und Heidelberg: Springer-Verlag, 2019. S. 1131–1164; *Thurnherr D.* Die Verwaltungsrechtspflege im Spannungsfeld zwischen kantonaler Autonomie und Vereinheitlichung // Basler Juristische Mitteilungen. 2013. № 5. S. 217–255.

<sup>44</sup> См.: Zákon soudní řád správní № 150/2002 Coll. URL: [www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150)

<sup>45</sup> См.: Administratīvā procesa likums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=55567>

<sup>46</sup> См.: Codice processo amministrativo. URL: <https://www.giustizia-amministrativa.it/il-codice-del-processo-amministrativo-commentato>

<sup>47</sup> См.: Административно-процессуальный кодекс. URL: <http://www.sac.government.bg/pages/bg/APK>

<sup>48</sup> См.: Verwaltungsgerichtsordnung. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>

<sup>49</sup> См.: Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) Vom 14. Oktober 2008.

<sup>50</sup> См.: Gesetz über die Justiz im Land Berlin (Justizgesetz Berlin - JustG Bln) vom 22. Januar 2021. URL: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-JustizGBErahmen>

<sup>51</sup> См.: Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa 381/2007. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070381#:~:text=Suullisen%20käsittelyn%20julkisuus,sekä%20käsittelykoonpanosta%20viimeistään%20istunnon%20alkaessa>



ганов власти в Чехии закреплены в специальных законах (Закон о муниципалитетах<sup>52</sup>, Закон о столице Праге<sup>53</sup> и др.). Латвийский Патентный закон<sup>54</sup> регулирует компетенцию АС Риги относительно споров по интеллектуальной собственности.

### Подсудность дел

Как правило, АС рассматривают дела различных категорий. Национальные КАС и законы содержат многочисленные отсылки к нормативным актам, регулирующим порядок и сферы обжалования административных действий.

Например, по финскому Закону о церкви 1993 г.<sup>55</sup> допустима апелляция на решения руководства евангелическо-лютеранской церкви и ее приходских властей. На основании Закона о православной церкви 2006 г.<sup>56</sup> можно жаловаться на решения православной церкви.

ВАС Швеции рассматривает дела об отстранении от работы судей Верховного суда или необходимости прохождения ими медицинского обследования.

Отдельную группу дел АП образуют споры о компетенции. Различают разногласия относительно положительной или отрицательной компетенции<sup>57</sup>. В первом случае речь идет о споре, в котором АО или суд принимает на себя полномочия выносить решение. Соответственно, во втором случае орган отказывается выносить решение. Сторонами разбирательства в этом случае, в частности, могут быть: а) орган территориального или профессионального самоуправления; б) центральные АО.

Так, ФАС Швейцарии разрешает разногласия в отношении административной и правовой помощи между федеральными органами власти, а также между федеральными и кантональными властями (ст. 36а ФЗ о ФАС).

Спорить друг с другом о компетенции могут и суды. Так, по делу 4009/2020 г. по спору о юрисдикции между районным судом в Праге и АС Праги в связи с иском гражданина к Финансовому управлению столицы<sup>58</sup> ВАС вынес решение в пользу суда общей юрисдикции.

По общему правилу компетентным является АС, под юрисдикцией которого находится орган, принявший обжалуемое решение. Если сфера деятельности АО

<sup>52</sup> См.: Zákon č. 128/2000 Sb., о obcích (obecní zřízení). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

<sup>53</sup> См.: Zákon č. 131/2000 Sb., о hlavním městě Praze. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-131>

<sup>54</sup> См.: Patentu likums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=153574>

<sup>55</sup> См.: Kirkkolaki 1054/1993. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/haku/?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=1054%2F1993&submit=Hae+>

<sup>56</sup> См.: Laki ortodoksisesta kirkosta 985/2006. URL: <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20060985>

<sup>57</sup> См.: *Davis, Kenneth Culp*. Administrative Law and Government. St. Paul, MN: West Publishing, 1975 ; *Dušan H.*, a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. 570 s. ; *Wilfried Erbguth, Annette Guckelberger*. Allgemeines Verwaltungsrecht. 10. Auflage. Baden-Baden, 2020 ; *Jörn Ipsen*. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11., überarbeitete Auflage ; и др.

<sup>58</sup> См.: 4009/2020. Kompetenční spory: věcná příslušnost soudů. URL: <https://sbirka.nssoud.cz/cz/kompetencni-spory-vecna-prislusnost-soudu.p4000.html>

распространяется на несколько регионов, компетентен суд, на территории которого находится главный офис указанной структуры. Если юрисдикция АО распространяется на всю страну, дело должен рассматривать АС по месту проживания заявителя.

Во многих странах закреплена исключительная подсудность АС отдельных споров.

Так, в Финляндии все жалобы относительно НДС и таможенных платежей рассматриваются региональным АС Хельсинки. Обжалование действий муниципальных властей, органов социального обеспечения и социальных ассоциаций, властей провинции Аландские острова и церковных властей регламентируется специальным Законом 2021 г.<sup>59</sup>

Споры о политических партиях и движениях рассматриваются в ВАС Чехии. Часть 5 КАС и Закон № 424/1991<sup>60</sup> регламентируют производство по этим делам. К примеру, 6 апреля 2022 г. ВАС за многочисленные нарушения приостановил деятельность партии «Республика»<sup>61</sup>.

Региональный АС Лацио (Италия) компетентен помимо прочего рассматривать споры, касающиеся актов, исходящих от АО, имеющего межрегиональную компетенцию.

В ФАС Швейцарии обжалуются решения: 1) Федерального правительства и органов федерального парламента в сфере занятости федеральных служащих; 2) Федерального совета относительно: а) отстранения от должности члена Совета Национального банка, Правления или заместителя; б) увольнения члена Совета директоров Швейцарского органа по надзору за финансовым рынком или расторжения трудового договора директора в соответствии с ФЗ 2007 г. «Об управлении финансовым рынком»; в) замораживания активов по ФЗ 2015 г. «О замораживании и возвращении незаконно приобретенных активов иностранных политически значимых лиц»; г) увольнения члена Совета директоров некоторых федеральных учреждений; д) решений Федерального уголовного суда и Федерального патентного суда в сфере приема на работу судей и персонала; е) некоторых других федеральных структур и организаций.

## Коллегии / Палаты

Как правило, споры в АС рассматриваются коллегией/палатой/сенатом из нескольких судей. Количество палат определяется либо законом, либо высшим АС.

К примеру, сенаты ФАС Австрии 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.

<sup>59</sup> См.: Laki hyvinvointialueesta 611/2021. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210611>

<sup>60</sup> См.: Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-424>

<sup>61</sup> См.: Volební senát pozastavil činnost politické strany Republika. URL: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/volebni-senat-pozastavil-cinnost-politicke-strane-republika>

Некоторые дела в финском ВАС могут рассматриваться палатой из трех судей: например, заявление о восстановлении пропущенного срока на обжалование (§ 7 Закона о ВАС). АС может действовать и в составе двух судей (Закон об иностранцах 2004 г.<sup>62</sup>).

Есть некоторые категории дел, которые рассматриваются одним судьей. Так, согласно ст. 65 швейцарского ФЗ «Об иностранцах и интеграции»<sup>63</sup>, иностранец должен немедленно покинуть Швейцарию, если орган пограничного контроля в аэропорту отказывает во въезде. Распоряжение пограничного органа о выдворении может быть обжаловано в Госсекретариат по миграции<sup>64</sup>, апелляция на решение которого может быть подана в ФАС. В данном случае ФАС может действовать в виде «единоличного судьи» (ст. 23 Закона о ФАС).

### Сроки для подачи жалобы

Как известно, в АС обжалуются: во-первых, решения АО в связи с их незаконностью – так называемая «жалоба на решение»; во-вторых, приказы и принудительные меры АО в связи с их незаконностью – «жалоба на меры»; и в-третьих, нарушение обязанности административным органом по принятию решения – «жалоба на молчание»<sup>65</sup>. Сроки для подачи жалобы в разных странах варьируются как от вида спора, так и от уровня АС.

К примеру, по финскому Закону об АС (§ 13) жалоба подается в течение 30 дней с момента получения заявителем уведомления о принятом решении. В этой сфере применяются также Закон 2003 г. об электронных сообщениях в официальной деятельности<sup>66</sup> и Закон 1930 г. об исчислении установленных сроков<sup>67</sup>.

По КАС Чехии жалоба может быть подана в течение двух месяцев после вручения лицу копии решения, если специальным законом не установлен иной срок. Срок для обжалования «мер общего характера» определен в один год с момента ее вступления в силу (§ 101a-d КАС).

В Швейцарии установлен общий срок для подачи жалобы – 30 дней с момента получения решения (ст. 50 Закона об административном процессе). Однако

<sup>62</sup> См.: Ulkomaalaislaki 301/2004. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

<sup>63</sup> См.: Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (kurz Ausländer- und Integrationsgesetz; AIG. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/de>

<sup>64</sup> См.: SEM: Staatssekretariat für Migration. URL: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home.html>

<sup>65</sup> См.: Luigi Delpino, *Federico del Giudice*. Manuale di Diritto Amministrativo. edizione: XXXIX, 2022 ; Beatrice Locorotolo. Compendio di Diritto Processuale Amministrativo e Giustizia Amministrativa – 4/4. edizione: XII. 2021 ; Textbook on Administrative Law / by Professor of Law Peter Leyland. Oxford Univ Pr ; 8th edition, 2016 ; и др.

<sup>66</sup> См.: Laki sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa 13/2003. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030013>

<sup>67</sup> См.: Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta 150/1930. URL: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1930/19300150>

если жалоба подсудна ФАС Швейцарии, срок для обжалования «решений» АО и «молчания» составляет четыре недели, «мер» – шесть недель.

В Австрии размер срока зависит от вида оспариваемых действий. Так, по миграционным вопросам он может быть: а) одна неделя для «процедур в аэропорту» (§ 33 Закона об убежище); 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.

Если в АС обжалуются:

1) отказы Австрийской Государственной службы занятости: а) в назначении пособия по безработице; б) выдаче «карт по трудоустройству», разрешений на работу, сертификатов безопасности и т. д. (срок – четыре недели);

2) решения Министерства социальных дел, связанные с инвалидностью, и по исполнению законов о трудоустройстве инвалидов (срок для подачи – шесть недель);

3) решения австрийского уполномоченного по защите данных<sup>68</sup>, который отвечает за соблюдения положений Регламента ЕС по защите данных 2016/679 и ФЗ «О защите данных» (срок – четыре недели);

4) решения административных органов о нарушении служебно-правового законодательства<sup>69</sup> и решения Федерального дисциплинарного органа по привлечению федеральных служащих к дисциплинарной ответственности. Перечень указанных служащих чрезвычайно широк и включает в себя лиц, перечисленных в ФЗ 1979 г. «О государственной службе»<sup>70</sup> и иных законах. Здесь и федеральные чиновники, и вузовские преподаватели, и сотрудники почты, и «прочие достойные лица». Сроки различаются от четырех до восьми недель).

### **Срок рассмотрения дела**

Сроки рассмотрения дел в различных странах зависят как от предмета спора, так и от уровня соответствующего АС.

Так, общий срок рассмотрения дела в Австрии – 90 дней со дня поступления жалобы в суд (§ 16 КАС).

КАС Италии определяет перечень дел, по которым действуют сокращенные сроки (от трех дней до одного месяца).

По выборным делам чешские АС выносят решения в течение трех дней с момента поступления жалобы (§ 88 КАС), по вопросам референдума – 30 дней (§ 91а КАС) и т. д.

<sup>68</sup> См.: Datenschutzbehörde. URL: <https://www.dsb.gv.at/>

<sup>69</sup> См.: Gesamte Rechtsvorschrift für Dienstrechtsverfahrensgesetz. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008550>

<sup>70</sup> См.: Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>

## Судебное решение

Как правило, специальная глава национального КАС или Закона об АП посвящена судебному акту. Они могут называться по-разному.

Так, процедуру разбирательства в Швейцарии завершает вынесение решения (*die Entscheidung*). Судебный акт может быть облачен в форму решения (§ 28–30) либо постановления (§ 31 ФЗ об АС). Похожая ситуация и в Австрии. В Латвии АС выносят решения (§ 156 Закона об административном процессе) и приказы (§ 178).

Согласно § 88 КАС Италии решение должно содержать: а) указание на судьи, занимавшегося делом, и коллегии, вынесшей решение; б) перечень сторон и их адвокатов; в) требования сторон; г) краткое изложение фактических и юридических причин решения, а также со ссылкой на прецеденты, которым оно намеревается соответствовать; д) решение по существу, в том числе о судебных расходах; е) порядок исполнения решения административным органом; ж) указание дня, месяца, года и места вынесения решения; з) подписи председателя и составителя. В результате решения АС получаются достаточно объемными.

К решению должно прилагаться уведомление о порядке его обжалования. В частности, должны быть указаны: 1) срок обжалования и порядок его исчисления; 2) суд, в который может быть обжаловано решение; 3) суд или орган, в который подается жалоба. Если решение не может быть обжаловано, должна содержаться ссылка на соответствующую норму закона. Решение доставляется сторонам письмом или электронным сообщением с использованием адреса, сообщенного суду. Оно может быть также вручено адвокату, лицензированному юрисконсульту или опекуну лица.

## Юрисдикционные полномочия суда

По общему правилу АС вправе: 1) оставить оспариваемый акт в силе; 2) отменить его; 3) вернуть дело на новое рассмотрение в тот же орган; 4) изменить обжалуемый акт; 5) передать дело в компетентный суд.

Суд отклоняет жалобу, если: 1) она не отнесена к компетенции АС; 2) решение обжалованию не подлежит; 3) заявитель не является надлежащим истцом; 4) жалоба подана с пропуском установленного срока; 5) заявитель не исправил недостатков жалобы или не представил документы по требованию суда.

Рассмотрение дела прекращается также в случае отзыва жалобы или наличия иной установленной законом причины (§ 81 финского закона об АС).

## Обжалование решений АС

Как правило, решения АС могут быть обжалованы в кассационном порядке. Основания кассации ограничены.

При этом недопустимо обжалование: а) по избирательным спорам; б) о судебных издержках; в) относительно мотивировки решения АС; г) некоторые иные случаи (§ 103 чешского КАС).

АС пересматривает решение АС первой инстанции, если: а) сторона представляет существенные новые факты или доказательства; б) сторона доказывает, что орган по рассмотрению жалоб упустил из виду существенные факты в деле или конкретные запросы; в) сторона доказывает, что суд нарушил правила относительно отводов, ознакомления с материалами, права быть заслушанным; г) имеется решение ЕСПЧ, которое констатировало нарушение Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 50 швейцарского Закона об административном процессе).

Сроки подачи кассационной жалобы также неодинаковы – две недели с момента получения решения (§ 106 КАС Чехии, ст. 211 АПК Болгарии) – 30 дней (§ 181 Закона Латвии) и т. д.

Таким образом, в мире существуют различные модели АП. Многие страны создали развитую систему АП. Вместе с тем АС используют сходные методы: понуждение публичных властей к вынесению решений (борется с бездействием АО) или аннулирование незаконных действий (защищает от незаконного вмешательства АО).

Разумеется, в небольшой по объему статье невозможно затронуть все аспекты зарубежного административного судопроизводства. Они ждут своего исследователя.

**Для цитирования:** Бирюков П. Н. Зарубежные системы административного правосудия (к юбилею Ю. Н. Старилова) // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 507–519. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-507-519>

**Recommended citation:** *Biryukov P. N. Foreign administrative justice systems (for the anniversary of Yu. N. Starilov) // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 507–519. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-507-519>*

*Воронежский государственный университет*

**Бирюков П. Н.**, доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой международного и евразийского права  
E-mail: [birukovpn@yandex.ru](mailto:birukovpn@yandex.ru)

*Voronezh State University*

**Biryukov P. N.**, Doctor of Legal Sciences, Professor,  
Head of the Department of International and Eurasian Law  
E-mail: [birukovpn@yandex.ru](mailto:birukovpn@yandex.ru)

**ОТ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА  
К АДМИНИСТРАТИВНЫМ ПРОЦЕДУРАМ:  
ВЕКТОР РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ  
В ТРУДАХ Ю. Н. СТАРИЛОВА**

**Н. А. Бурашникова**

*Тамбовский областной суд*

**Аннотация:** освещаются научные позиции выдающегося российского ученого в области административного права и административного судопроизводства Ю. Н. Старилова. Анализируется влияние взглядов ученого на развитие российского административного судопроизводства и формирование теории административных процедур, определяющих правила осуществления публично-управленческой деятельности по принятию административных актов. Отмечается роль Ю. Н. Старилова в принятии Кодекса административного судопроизводства РФ, в отстаивании необходимости функционирования административного судопроизводства как эффективного средства разрешения публично-правовых споров и самостоятельности административно-процессуальной формы. Прослеживаются параллели между воззрениями Ю. Н. Старилова и позициями Верховного Суда РФ по актуальным вопросам административного судопроизводства.

**Ключевые слова:** Ю. Н. Старилов, административное право, административное судопроизводство, административная юстиция, административно-процессуальная форма, административные процедуры, Кодекс административного судопроизводства РФ.

**FROM ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS  
TO ADMINISTRATIVE PROCEDURES:  
THE VECTOR OF DEVELOPMENT OF RUSSIAN ADMINISTRATIVE JUSTICE  
IN THE WORKS OF YU. N. STARILOV**

**N. A. Burashnikova**

*Tambov Regional Court*

**Abstract:** the article highlights the scientific positions of the outstanding Russian scientist in the field of administrative law and administrative proceedings Yu. N. Starilov. The influence of the scientist's views on the development of Russian administrative legal proceedings and the formation of the theory of administrative procedures that determine the rules for the implementation of public management activities for the adoption of administrative acts is analyzed. The role of Yu. N. Starilov is noted in the adoption of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, in upholding the need for the functioning of administrative proceedings as an effective means of resolving public law disputes, and the independence of the administrative procedural form. Parallels are traced between the views of Yu. N. Starilov and

*the positions of the Supreme Court of the Russian Federation on topical issues of administrative proceedings.*

**Key words:** *Yu. N. Starilov, administrative law, administrative proceedings, administrative justice, administrative procedural form, administrative procedures, Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation.*

Сочтя за честь приглашение профессора Ю. Н. Старилова к участию в создании коллективной монографии в ознаменование юбилея выдающегося российского ученого, не могу как судья, занимающийся рассмотрением административных дел, не высказать Юрию Николаевичу чрезвычайную признательность за многолетние серьезные, глубокие исследования в области административного судопроизводства, благодаря которым эта отрасль российского процессуального права на современном этапе активно развивается и совершенствуется, доказывая свою эффективность в практике судов по защите субъективных публичных прав граждан и организаций.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – КАС РФ), принятый 8 марта 2015 г., стал действенным инструментом разрешения публично-правовых споров. Заложенные в нем нормы и принципы, отвечающие требованиям процессуальной справедливости, позволяют обеспечивать материальную справедливость в правоотношениях между частными субъектами и публичной властью. Такая оценка эффективности административного судопроизводства не является формальной «любезной похвалой» в отношении КАС РФ и лиц, причастных к его созданию, а основана на личном убеждении автора, сложившемся в результате семилетнего опыта применения кодекса при рассмотрении административных дел в суде общей юрисдикции.

И, конечно же, анализируя практику применения КАС РФ и оценивая вехи развития и перспективы административного судопроизводства, нельзя не упомянуть о той важной роли, которую сыграл в становлении российского административного судопроизводства Ю. Н. Старилов. Еще задолго до принятия КАС РФ он отстаивал идею о том, что «административная юстиция должна быть выделена в самостоятельную ветвь судопроизводства, занимающегося рассмотрением правовых споров, возникающих в сфере управления, и направленного на обеспечение субъективных публичных прав и свобод физических и юридических лиц»<sup>2</sup>. Уже из данного лаконичного суждения видно, что Ю. Н. Стариловым четко сформулирован и определен предмет данного вида судопроизводства – правовые спо-

<sup>1</sup> См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

<sup>2</sup> *Старилов Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 213. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 7).



ры в сфере управления, и его цель – обеспечение субъективных публичных прав и свобод физических и юридических лиц.

В этой части суждения Ю. Н. Старилова близки позиции А. Б. Зеленцова, который предметом судебной юрисдикции в рамках административного судопроизводства полагает административно-правовой конфликт, выражающийся в том числе в административном споре<sup>3</sup>. Вместе с тем последний является сторонником интегративного понимания административного судопроизводства, включающего и разрешение административных споров, и рассмотрение дел об административных правонарушениях. Тогда как Ю. Н. Старилов, анализируя правовое регулирование данного вопроса на примере Арбитражного процессуального кодекса РФ<sup>4</sup>, полагает, что «именно судебная деятельность по осуществлению нормоконтроля, а также по рассмотрению административно-правовых споров и должна считаться административным процессом. А деятельность арбитражных судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях является производством по делам об административных правонарушениях»<sup>5</sup>. При этом он предлагает «отказаться от термина «административная юстиция», заменив его понятием «административное судопроизводство»<sup>6</sup>, которое с принятием КАС РФ прочно закрепилось в процессуальной науке и российском законодательстве.

Примечательно, что приведенные суждения опубликованы Ю. Н. Стариловым в 2013 г. в сборнике «Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства», посвященном 50-летнему юбилею ученого. И сейчас, по прошествии 10 лет, можно смело говорить, что научные идеи Ю. Н. Старилова прошли проверку временем, нашли свое отражение в действующем правовом регулировании и получили перспективное развитие в трудах ученого и его последователей.

Ю. Н. Старилов еще в 2013 г. очень точно отметил, что «нормативные положения Конституции РФ 1993 г. об осуществлении судебной власти посредством административного судопроизводства являются конституционно-правовым базисом, на котором и будет происходить в ближайшие годы построение российской административной юстиции как организационно-правовой формы административного процесса»<sup>7</sup>. Действительно, именно этот вектор определяет развитие современного российского административного судопроизводства, которое

<sup>3</sup> См.: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017.

<sup>4</sup> См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Рос. газета. 27 июля 2002 г.

<sup>5</sup> Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. С. 245.

<sup>6</sup> Там же. С. 270.

<sup>7</sup> Там же. С. 276.

получило свое законодательное регулирование с принятием КАС РФ, и находится в процессе динамичного совершенствования.

О востребованности судебной защиты в рамках административного судопроизводства свидетельствуют данные судебной статистики, согласно которым число дел, рассмотренных судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства в 2021 г., составило 4 144 861. При этом требования административных истцов (взыскателей) удовлетворены по 3 859 931 административному делу, что составляет 96,7 % от общего числа административных дел, рассмотренных с вынесением решения по существу спора (3 991 008). Аналогичным образом ситуация с показателями удовлетворенных требований по административным делам выглядела и в предыдущие годы (в 2020 г. – 96,7 %, в 2019 г. – 97,1 %)⁸.

Процедуры административного судопроизводства позволяют осуществлять эффективную судебную защиту прав граждан и организаций как по обращениям в суд, инициированным самими частными субъектами (административные дела о судебной защите нарушенных прав, которые характеризуются наличием публично-правового спора между участниками публичных правоотношений), так и по делам об обязательном судебном контроле, в которых судом осуществляется проверка соблюдения прав граждан и организаций при реализации публичными органами отдельных властных полномочий, независимо от того, имеется ли между частным и публичным субъектами публично-правовой спор.

Специфические принципы административного судопроизводства, такие как принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда, принцип законности и справедливости, определяют особенности процедуры административного судопроизводства, позволяющей сбалансировать неравенство участников публично-правовых отношений и обеспечить повышенные процессуальные гарантии реализации права граждан и организаций на судебную защиту субъективных публичных прав.

К числу таких особенностей процедуры административного судопроизводства, реализующих его основные принципы, можно отнести положение кодекса о том, что по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований (ч. 3 ст. 62 КАС РФ); правило о возложении обязанности по доказыванию законности оспариваемых нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяс-

⁸ См.: URL: <http://www.cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 01.09.2022).

нения законодательства и обладающих нормативными свойствами, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на орган (организацию, должностное лицо), совершившие оспариваемое действие (допустившие бездействие) либо вынесшие оспариваемое решение (ч. 2 ст. 62 КАС РФ); правило о пределах рассмотрения дела в апелляционной инстанции, которое содержит в себе элементы полной апелляции и предполагает проверку законности судебного акта в полном объеме безотносительно оснований и доводов апелляционной жалобы (ч. 1 ст. 308 КАС РФ) и др.

Анализируя установленные КАС РФ особенности процедуры административного судопроизводства, нельзя вновь не обратиться к научной позиции Ю. Н. Старилова, который последовательно проводит идею о формировании с принятием КАС РФ новой процессуальной (административно-процессуальной) формы, встроенной в единый публично-правовой режим обеспечения законности в сфере государственного управления, которая появилась со вступлением в силу кодифицированного процессуального акта, регулирующего порядок разрешения споров в сфере особых (публичных) правоотношений<sup>9</sup>. Мысль о самостоятельности административно-процессуальной формы, закреплённой в КАС РФ, также активно высказывается А. Б. Зеленцовым<sup>10</sup>.

Вместе с тем, в отличие от А. Б. Зеленцова, И. В. Пановой и иных сторонников идеи самостоятельности административно-процессуальной формы, Ю. Н. Старилов полагает, что закреплённая в КАС РФ процессуальная форма предназначена для разрешения публично-правовых споров и не может включать в себя производство по делам об административных правонарушениях. При этом ученый, отстаивая самостоятельность и ценность института административного судопроизводства, полагает «появление специального административного процессуального закона с единственно правильным выходом из неопределённой ситуации, с выявлением местонахождения порядка разрешения административных дел в структуре российского процессуального законодательства»<sup>11</sup>.

Следует отметить, что Ю. Н. Старилов как до принятия Кодекса об административном судопроизводстве, так и на протяжении всего периода его действия всегда приводил убедительные аргументы в пользу необходимости выделения административного судопроизводства в отдельную процессуальную отрасль, опровергая многочисленные критические суждения сторонников позиции не-

<sup>9</sup> См.: Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры : к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 7–23.

<sup>10</sup> См.: Зеленцов А. Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.

<sup>11</sup> Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры... С. 7–23.

состоятельности принятого административного процессуального закона и несамостоятельности административного судопроизводства, являющим собой, по их мнению, слегка видоизмененный гражданский процесс.

Так, на конференции по актуальным вопросам административного судопроизводства, состоявшейся в Твери в 2016 г., Ю. Н. Старилов дал оценку принятому нормативному правовому акту, как оказывающему «мощнейшее влияние на повышение качества осуществления судебной власти, на укрепление законности при осуществлении управленческих действий и принятии административных актов, на установление гарантий правовой защиты физических лиц и организаций»<sup>12</sup>.

В 2018 г., в преддверии трехлетия со дня принятия КАС РФ, ученый высказывается о том, что «КАС РФ представляет собой завершающий развитие российского процессуального законодательства этап, в котором появились правовые институты и традиционные для судебной власти процедуры по разрешению административных и иных публично-правовых споров. Несомненно, КАС РФ – это прогрессивный законодательный акт, который создает надлежащее процессуальное правовое регулирование судебного разрешения спорных отношений, возникающих в сфере публичного права»<sup>13</sup>.

Согласно позиции Ю. Н. Старилова, «законодательство об административном судопроизводстве, несомненно, органически связано с материальным административным правом, нормы которого призваны устанавливать надлежащие юридические порядки в сфере публичного управления, организации и функционирования исполнительных органов государственной власти, взаимодействия административных органов с гражданами и организациями, желающими осуществлять принадлежащие им права и свободы, а также при необходимости защищать свои законные интересы. В этом смысле административное процессуальное право – часть общей системы административно-правового регулирования»<sup>14</sup>.

При этом ученый разделяет понятие административного процесса, под которым он понимает непосредственно административное судопроизводство как специальную процессуальную форму реализации судебной власти, и понятие административных процедур, по правилам которых должна строиться деятельность органов государственного управления.

---

<sup>12</sup> Старилов Ю. Н. Современная модель российского административного судопроизводства : конституционно-правовое установление, административно-процессуальное законодательство, судебная практика // Актуальные вопросы развития административного судопроизводства : сб. материалов науч.-практ. конф. / под общ. ред. А. Ю. Карташова. Тверь, 2016. С. 23.

<sup>13</sup> Старилов Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры... С. 7–23.

<sup>14</sup> Там же.

Следует отметить, что идея необходимости законодательного установления принципов и правил реализации государственными органами и должностными лицами властных полномочий в сфере публичного управления и принятия специального закона «Об административных процедурах» последовательно развивается ученым в ряде его работ<sup>15</sup>. При этом предложенная Ю. Н. Стариловым концепция нормативного регулирования деятельности властных органов посредством установления административных процедур поддерживается и развивается ведущими российскими административистами и процессуалистами.

Так, К. В. Давыдов, посвятивший свою монографию теории административных процедур, отмечает, что «именно институт административных процедур может выступать средством наиболее глубоких преобразований государственного управления, способствуя в том числе созданию гарантий защиты прав граждан и организаций в публичных правоотношениях с государственными органами, легитимации административных решений, определению правовых рамок административного усмотрения»<sup>16</sup>.

О необходимости принятия законодательства об административных процедурах высказывается Р. О. Опалев, указывая, что «оптимальное согласование правового регулирования административного судопроизводства и правового регулирования административных процедур должно обеспечивать наиболее эффективную защиту прав граждан и организаций, вытекающих из публичных правоотношений»<sup>17</sup>.

Полагаем, что развитие в современной юридической науке идей Ю. Н. Старилова о необходимости правового регулирования административных процедур будет способствовать созданию единой научной теории административных процедур, которые станут основой для формирования соответствующего института в российском законодательстве.

---

<sup>15</sup> См.: Старилов Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 3 (18). С. 6–10 ; *Его же*. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 9–14 ; *Его же*. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Там же. № 11. С. 15–22 ; *Его же*. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. № 4(39). С. 8–27 ; *Его же*. Административное судопроизводство и административные процедуры : к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 7–23.

<sup>16</sup> Давыдов К. В. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Новосибирск, 2020. С. 8.

<sup>17</sup> Опалев Р. О. К вопросу о соотношении административного судопроизводства и административных процедур // Вестник гражданского процесса. 2021. № 2. С. 66–79.

Примечательно, что научные изыскания Ю. Н. Старилова и его единомышленников по важнейшим аспектам административного судопроизводства и формирующегося института административных процедур созвучны с позициями, выраженными в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, а в некоторых моментах опережающими действующее правовое регулирование и «подталкивающими» законодателя к разрешению актуальных вопросов правовой регламентации, нацеленных на формирование в Российской Федерации социального правового государства.

Показательным примером в этом отношении может служить постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>18</sup> (далее – Постановление), содержание которого носит, на наш взгляд, «исторический характер» для развития российского административного судопроизводства и административного права.

В данном Постановлении Верховным Судом РФ сформулированы важнейшие принципы, которым должны отвечать все управленческие действия и решения, проверяемые судом в порядке главы 22 КАС РФ в целях судебной защиты субъективных публичных прав граждан и организаций. Это, прежде всего, принцип законности, который понимается не только как формальное соответствие оспариваемых актов положениям Конституции РФ, международных договоров Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов, но и совершение их во исполнение установленных законодательством предписаний (законной цели) и с соблюдением установленных нормативными правовыми актами пределов полномочий органа публичной власти. Здесь же закреплён и принцип недопустимости формализма и запрета чрезмерного обременения обязанностями физических и юридических лиц, который вытекает из закреплённых в Конституции РФ принципов приоритета прав и свобод человека и гражданина, недопустимости злоупотребления правами (ч. 1 и 3 ст. 17, ст. 18 Конституции РФ).

В Постановлении указывается и на необходимость соответствия действий и решений органов и организаций, наделённых властно-публичными полномочиями, и должностных лиц принципам соразмерности (пропорциональности), поддержания доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства, обоснованности реализации административного усмотрения, совершаемые в рамках которого акты не должны противоречить установленным законом целям или нарушать требования соразмерности (п. 17 и 18 Постановления).

Таким образом, несмотря на то что законодательство об административных процедурах, о необходимости принятия которого на протяжении многих лет говорит профессор Ю. Н. Стариков, ещё не принято, основополагающие принципы

<sup>18</sup> См.: Рос. газета. 2022. 13 июля.

осуществления публично-правовых действий и принятия решений органами и должностными лицами, наделенными властными полномочиями, уже заложены в руководящих разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ. Причем поименованные в Постановлении принципы осуществления управленческой и иной властно-публичной деятельности одновременно являются и критериями проверки действий (бездействия) и решений, споры о законности которых разрешаются судами в порядке административного судопроизводства.

В аналогичном направлении рассуждает и Ю. Н. Старилов, полагая, что необходимость включения в российское законодательство института административных процедур обусловлена, прежде всего, необходимостью юридического закрепления порядка подготовки, принятия и действия административных актов с той целью, чтобы имелись критерии, позволяющие осуществить проверку соблюдения данных порядков при обжаловании административных актов и управленческих действий, совершаемых в отношении граждан и организаций. Он говорит о важном значении законодательного закрепления принципов административных процедур, предлагая сделать их предметом конституционно-правового регулирования. При этом идею о включении данных принципов в текст Конституции РФ ученый обосновывает важностью конституционного правового установления правил, положенных в основу публично-управленческой деятельности по принятию административных актов, а также тем, что конституционно-правовая регламентация данного вопроса обяжет законодателя разработать и принять закон «Об административных процедурах»<sup>19</sup>.

Представляется, что подобное «единодушие» современной научной мысли и позиций Верховного Суда РФ по ключевым вопросам функционирования и развития отечественного административного права и административного судопроизводства будет способствовать укреплению законности управленческой деятельности, укоренению демократических стандартов, определяющих порядок реализации государством властных полномочий по отношению к гражданам и их объединениям, обеспечению реального действия конституционно-правового принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина.

Кроме того, можно полагать, что такое параллельное целенаправленное движение науки и практики в едином направлении послужит стимулом для законодательного урегулирования вопроса об административных процедурах, что будет являться важнейшим этапом в развитии отечественного административного права и подтверждением научных позиций Ю. Н. Старилова о необходимости системного выстраивания российской административной юстиции.

В преддверии юбилея профессора Ю. Н. Старилова хотелось бы выразить надежду на дальнейшее успешное продолжение им научной деятельности в сфере административного права и административного судопроизводства и высказать пожелание полной и эффективной реализации всех идей выдающегося ученого.

<sup>19</sup> *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и административные процедуры... С. 7–23.

**Для цитирования:** *Бурашникова Н. А.* От административного судопроизводства к административным процедурам: вектор развития российской административной юстиции в трудах Ю. Н. Старилова // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 520–529. (Юбилей, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-520-529>

**Recommended citation:** *Burashnikova N. A.* From administrative proceedings to administrative procedures: the vector of development of Russian administrative justice in the works of Yu. N. Starilov // *Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search* / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 520–529. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-520-529>

*Тамбовский областной суд*

**Бурашникова Н. А.**, кандидат юридических наук,  
председатель Тамбовского областного суда

E-mail: [buraschnickova.n@yandex.ru](mailto:buraschnickova.n@yandex.ru)

*Tambov Regional Court*

**Burashnikova N. A.**, Candidate of Legal Sciences,  
Chairman of the Tambov Regional Court

E-mail: [buraschnickova.n@yandex.ru](mailto:buraschnickova.n@yandex.ru)



## О ПРИКАЗНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ПРАВИЛАМ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Н. А. Громошина**

*Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина*

**Аннотация:** в статье рассматриваются общие вопросы и особенности осуществления приказного производства по правилам административного судопроизводства. Анализируются основные подходы к пониманию и реформе приказного производства; отстаивается точка зрения о безальтернативности приказного производства и его отличительных чертах во всех видах цивилистического процесса.

**Ключевые слова:** Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, приказное производство, производство по административным делам о вынесении судебного приказа.

## ON WRIT PROCEEDINGS ACCORDING TO THE RULES OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE RUSSIAN FEDERATION

**N. A. Gromoshina**

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin*

**Abstract:** the article deals with general issues and features of the implementation of writ proceedings according to the rules of administrative proceedings. The main approaches to the understanding and reform of writ proceedings are analyzed; the point of view is defended that there is no alternative to order proceedings and its distinctive features in all types of civil process.

**Key words:** Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, writ proceedings, proceedings in administrative cases on issuance of a court order.

Самый молодой процессуальный кодекс – Кодекс административного судопроизводства, в момент принятия и вступления в силу 15 сентября 2015 г. имел в своем составе одну упрощенную процедуру – упрощенное (письменное) производство по административным делам, предусмотренное главой 33 пятого раздела КАС РФ. Другая упрощенная процедура, свойственная на тот момент только для гражданского процесса – приказное производство – в КАС РФ не была включена.

Вероятно, законодатель счел ее излишней, исходя из представления о том, что дела из административных и иных публичных правоотношений должны рассматриваться в силу их специфики судом не ниже районного уровня. Можно также предположить, что законодатель упустил из вида то обстоятельство, что мировые судьи в соответствии с ГПК РФ в порядке приказного производства уже многие годы рассматривали дела и выдавали судебные приказы по требованиям о взыскании с граждан недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам (абз. 6 ст. 122 ГПК РФ в редакции от 14.11.2002). С вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства указанный абзац ст. 122 ГПК РФ был исключен, и требования о взыскании с граждан недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам оказались в компетенции районного суда, который стал их рассматривать по правилам КАС РФ в исковом порядке.

Чуть более полугодом понадобилось, чтобы всем и, прежде всего, районным судам стало ясно, что их нагрузка по рассмотрению требований о взыскании с граждан недоимок по налогам, сборам и другим обязательным платежам весьма и весьма значительна, а временные затраты нерациональны. Указанный досадный пробел законодателем был устранен, и Федеральным законом № 103-ФЗ от 5 апреля 2016 г. Кодекс административного судопроизводства РФ был дополнен главой 11.1 «Производство по административным делам о вынесении судебного приказа».

В доктрине Кодекс административного судопроизводства нередко называют «клоном» ГПК. Рассмотрим и проанализируем главу 11.1 КАС РФ, в том числе используя и сравнительный метод, т. е. сопоставляя регулирование данного производства в указанных двух кодексах.

Даже поверхностное и беглое сравнение показывает, что нормы главы 11.1 КАС РФ существенно отличаются от главы 11 ГПК РФ. Констатация такого обстоятельства ставит перед исследователем еще один вопрос: не нужно ли унифицировать нормы?

Первое существенное различие состоит в том, что по ГПК РФ судебный приказ может быть вынесен *по ряду* требований, предусмотренных в ст. 122 ГПК, и если при этом размер денежных сумм или стоимость движимого имущества, подлежащих взысканию, не превышает пятьсот тысяч рублей. Напротив, в соответствии со ст. 123.1 КАС РФ судебный приказ может быть вынесен только по требованию о взыскании обязательных платежей и санкций, без установления какой-либо предельной суммы. Хотя в бытность таких требований в рамках ГПК РФ, т. е. до 15 сентября 2015 г., они не ограничивались по размеру, все же следует признать разумным и соответствующим правовому принципу социальной справедливости более позднее решение законодателя, который такие ограничения для приказного производства ввел. Интересно заметить, что АПК РФ также регламентирует рассмотрение в порядке приказного производства требований о взыскании обязательных платежей и санкций с индивидуальных предпринимателей или юридических лиц, но ограничивает такие требования ста тысячами рублей (ст. 229.2

АПК РФ). Таким образом, унификация в данном вопросе, причем с указанной нормой АПК РФ, была бы весьма уместна.

Применительно к другому вопросу – один вид требований или их несколько – совершенно очевидно, что неприемлемо говорить о какой-либо унификации.

Однако здесь обнаруживается проблема иного рода. Так, приказное производство в КАС РФ с позиций его существования подвергается критике с разных сторон и с диаметрально противоположными предложениями по его реформированию.

По мнению О. Д. Шадловской, рассмотрение требований о взыскании обязательных платежей и санкций с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, следует вывести из приказного производства, возложив функцию предварительного административного контроля по взысканию недоимок на налоговый орган. «Законодателю следует задуматься о развитии административных процедур, в частности способствующих выведению бесспорных требований о взыскании недоимок по обязательным платежам и санкциям из сферы судебного контроля. Это позволит суду сконцентрировать внимание на одной из главнейших задач правосудия – разрешении фактических правовых конфликтов, восстановлении и защите нарушенных прав и охраняемых законом интересов»<sup>1</sup>.

Иными словами, если обозначенная идея будет воспринята законодателем, то это приведет к исчезновению приказного производства из административного судопроизводства по правилам КАС РФ, а рассмотрение требований будет в компетенции административных (налоговых) органов.

Другой подход обнаруживается в анализе и предложениях, изложенных в статье В. В. Дубровина. Он считает, что «в подобной ситуации судебный приказ теряет свой смысл, а потраченное время и ресурсы на его получение обесцениваются, так как он, вероятнее всего, будет отменен по заявлению должника, и налоговый орган должен будет снова обращаться в суд, но уже не к мировому судье с заявлением о выдаче судебного приказа, а в районный суд – с административным иском о взыскании недоимки».

Более подходящим для целей взыскания недоимки по налогам с физических лиц представляется предусмотренный главой 33 КАС РФ порядок рассмотрения административных дел в порядке упрощенного (письменного) производства, в соответствии с которым дело также рассматривается судьей единолично и без вызова сторон. Ключевым отличием является то, что у сторон есть право в установленные сроки представить отзыв, объяснения, возражения и иные доказательства. В результате рассмотрения административного дела в упрощенном порядке судом выносится решение, которое вступает в законную силу в соответствии с

---

<sup>1</sup> Шадловская О. Д. Новый взгляд на взыскание обязательных платежей и санкций с физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 1. С. 60–64.

положениями КАС РФ без риска нарушения права на судебную защиту и принципа равенства сторон»<sup>2</sup>.

Иными словами, В. В. Дубровин полагает неэффективным использование приказного производства для целей взыскания с граждан недоимок по налогам и предлагает для рассмотрения таких требований более сложный по сравнению с приказным порядок – упрощенное (письменное) производство. Ясно, что учет законодателем и этого предложения приведет к ликвидации приказного производства по КАС РФ.

Еще одна точка зрения по данному вопросу высказана в статье А. А. Соловьева, К. О. Огневой. Авторы отмечают, что «несмотря на имеющую место критику, процедура приказного производства по правилам КАС РФ доказала свою эффективность. По нашему мнению, об этом, в частности, свидетельствует “рецепция” арбитражными судами и недавнее его введение в АПК РФ. Приказное производство – это прежде всего оптимизация судебной нагрузки и “удешевление” правосудия по изначально бесспорным требованиям»<sup>3</sup>.

По мнению автора настоящей статьи, в сложившихся в настоящее время общественно-политических условиях передача в компетенцию (административных) налоговых органов рассмотрения требований этих же налоговых органов о взыскании обязательных платежей и санкций с физических лиц, может быть, и повысит процент собираемых налогов, но с большой долей вероятности добавит нестабильности и конфликтности общественным отношениям, усилит явно наметившееся противостояние государства и общества. Таким образом, убирать из судебной компетенции такие дела несвоевременно, а чтобы приказное производство не выступало дестабилизирующим фактором в обществе<sup>4</sup>, необходимо его совершенствовать.

Теоретически интересен и практически значим вопрос, является ли приказное производство по правилам КАС РФ альтернативным или безальтернативным производством. Известно, что приказное производство в гражданском процессе длительное время было альтернативным производством, подчиняясь в своем возникновении принципу диспозитивности. Однако с включением в часть первую ст. 135 ГПК РФ «Возвращение искового заявления» п. 1.1, содержащего положение о том, что судья возвращает исковое заявление, если заявленные требования подлежат рассмотрению в порядке приказного производства, приказное производство в гражданском процессе стало безальтернативным. Аналогичная норма имеется и в АПК. Однако в ст. 129 КАС РФ похожей нормы нет. Вместе с

<sup>2</sup> Дубровин В. В. Взыскание недоимки по налогам и сборам путем подачи мировому судье заявления о вынесении судебного приказа // Мировой судья. 2017. № 10. С. 36–40.

<sup>3</sup> Соловьев А. А., Огнева К. О. Приказное производство по делам о взыскании обязательных платежей и санкций : новеллы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 1–13.

<sup>4</sup> См. об этом: Громошина Н. А. Приказное производство как фактор дестабилизации общественно-политической ситуации // Сборник докладов VIII Моск. юрид. форума (XIX Междунар. науч.-практ. конф.) : в 5 ч. М., 2021. С. 279–280.

тем вполне справедливо следующее соображение, высказанное С. В. Моисеевым: «Из системного толкования ч. 3.1 ст. 1, ч. 1 ст. 123.1, п. 6 ч. 1 ст. 287 КАС РФ также следует, что требования о взыскании обязательных платежей и санкций рассматриваются в порядке приказного производства, и только в случае отмены судебного приказа по соответствующему заявлению должника может быть предъявлен административный иск о взыскании обязательных платежей и санкций».

Получается, следовательно, что выбор между рассмотрением дела в порядке приказного или искового производства принадлежит в настоящее время не заявителю (взыскателю, истцу), а противоположной стороне (должнику, ответчику)<sup>5</sup>.

Таким образом, следует признать, что приказное производство во всех трех процессуальных кодексах является безальтернативным.

Сопоставление по КАС РФ и ГПК РФ статьи, посвященной форме и содержанию заявления о вынесении судебного приказа, позволяет констатировать как заметное сходство, так и не менее заметное различие. Десять пунктов ч. 2 ст. 123.3 КАС РФ (против шести пунктов ч. 2 ст. 124 ГПК РФ) подробнее, четче, конкретнее и, в силу этого, понятнее регламентируют, каким должно быть заявление о вынесении судебного приказа. Вместе с тем это преимущество объясняется тем, что судебный приказ по правилам КАС РФ выносится только по одному виду требований, что и позволяет столь подробно и ясно очертить границы и конфигурацию заявления в суд. По этой причине удачный подход нельзя заимствовать, а нормы унифицировать.

Однако в содержании ст. 123.3 КАС РФ имеется такое положение, значение которого для приказного производства трудно переоценить и которого явно не хватает в соответствующей норме ГПК РФ. Речь идет о ч. 3 ст. 123.3 КАС РФ, в соответствии с которой к заявлению о вынесении судебного приказа прилагаются документы, свидетельствующие о направлении должнику копий заявления о вынесении судебного приказа и приложенных к нему документов заказным письмом с уведомлением о вручении, либо документы, подтверждающие передачу должнику указанных копий заявления и документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом. Близкое по содержанию правило закрепляет и АПК РФ в ч. 4 ст. 229.3 – к заявлению о выдаче судебного приказа прилагается уведомление о вручении или иные документы, подтверждающие направление взыскателем должнику копии указанного заявления. При этом формулировка КАС РФ более удачна. Так, по АПК РФ документы должны подтверждать *направление* взыскателем должнику копии заявления. А в соответствии с КАС РФ должно подтверждаться не просто направление, а именно вручение, передача должнику копии заявления и документов. К великому сожалению, ГПК РФ аналогичных правил не содержит, хотя подраздел «Приказное производство» неоднократно изменялся и дополнялся.

<sup>5</sup> Моисеев С. В. Ограничение свободы выбора процедуры и порядка рассмотрения требования как тренд развития процессуального законодательства // Законы России : опыт, анализ, практика. 2016. № 9. С. 20–28.

Статьи, предусматривающие основания для возвращения заявления о вынесении судебного приказа или отказа в его принятии в ГПК РФ и КАС РФ очень схожи, однако и здесь можно обнаружить два момента, где регулирование в КАС РФ следует признать более удачным. Во-первых, это закрепленное в ч. 4 ст. 123.4 КАС РФ положение о том, что отказ в принятии заявления о вынесении судебного приказа препятствует повторному обращению с таким же заявлением. В ГПК РФ такое правило буквально не закреплено, хотя из смысла ст. 125 ГПК РФ, особенно части второй этой статьи, такой вывод следует. Недвусмысленно и четко такое положение зафиксировано в п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 62<sup>6</sup>.

Во-вторых, в КАС РФ и ГПК РФ установлены разные сроки для решения судьей вопроса о возвращении искового заявления или отказе в его принятии и вынесении об этом определений: в КАС РФ – пять дней, в ГПК РФ – три дня. Почему пять дней – это более правильный вариант решения вопроса? Не просто потому, что пять больше трех, а по той причине, что судебный приказ должен быть вынесен мировым судьей и в гражданском процессе, и в административном судопроизводстве не позднее пяти дней со дня поступления в суд заявления о вынесении судебного приказа. И может возникнуть ситуация (и она на практике возникает именно в гражданском процессе), когда в установленные три дня мировой судья не возвратил заявление (не отказал в его принятии), а, рассматривая материалы для вынесения на пятый день судебного приказа, понял, что нужно было бы заявление вернуть (отказать в его принятии). Выход из такого недоразумения предложил Верховный Суд РФ в упомянутом выше постановлении, указав, что истечение трехдневного срока не лишает судью права вынести определение о возвращении заявления о выдаче судебного приказа либо определение об отказе в его принятии при выявлении оснований, препятствующих вынесению судебного приказа<sup>7</sup>. Однако нормы КАС РФ исключают само возникновение оснований для подобного недоразумения.

Еще одно очевидное различие – в сроках для подачи возражений должника относительно исполнения судебного приказа, а также момента отсчета начала его течения. Так, по ГПК РФ это десять дней со дня получения копии приказа. По КАС РФ – это двадцать дней со дня направления должнику копии судебного приказа. Если рассматривать ситуацию в идеале, то более гарантирует защиту интересов должника процедура по ГПК РФ, так как срок для подачи возражений «привязан» к вручению. Однако момент вручения базируется на фикциях, в связи с этим уверенности в действительном вручении должнику копии судебного приказа ничуть не больше, чем по правилам КАС РФ. Поэтому будет правильным в

<sup>6</sup> См.: О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 62 (в ред. от 05.04.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: Там же.

любом процессе применительно к приказному производству изыскивать пути, способы и приемы для надежного извещения должника о вынесенном против него судебном приказе.

Сопоставление норм статьи об отмене судебного приказа (ст. 123.7 КАС РФ и ст. 129 ГПК РФ) также дает основание для вывода о более удачном регулировании в КАС РФ. Это следует из наличия в ст. 123.7 части 4, закрепляющей правило о том, что возражения должника, поступившие в суд по истечении установленного срока, не рассматриваются судом и возвращаются лицу, которым они были поданы, за исключением случая, если это лицо обосновало невозможность представления возражений в указанный срок по не зависящим от него причинам. В ГПК РФ нет аналогичного правила, что приводит к разнобою в судебной практике относительно оформления судом возвращения документов, содержащих такие возражения<sup>8</sup>.

В итоге можно констатировать, что в регулировании приказного производства КАС РФ, несомненно, обладает некоторой спецификой, а не выступает простой копией ГПК. В определенном объеме эта специфика предопределяется тем, что приказное производство по правилам КАС осуществляется только по одной категории требований – о взыскании обязательных платежей и санкций. Вместе с тем по ряду норм имеющееся регулирование в КАС РФ более удачно и его следовало бы заимствовать для ГПК РФ.

Следует заметить еще одну интересную особенность приказного производства по правилам КАС РФ, связанную с тем, что в такой процедуре рассматривается только требование о взыскании обязательных платежей и санкций. Особенность с прицелом на будущее. Сейчас много разговоров, а в некотором объеме и действий о внедрении в судопроизводство информационных технологий. Поскольку заявления о вынесении судебного приказа о взыскании обязательных платежей и санкций подаются только соответствующим контрольным органом (ч. 4 ст. 123.3, ст. 287 КАС РФ), а само заявление может быть строго формализовано и переведено в машиночитаемый вид, постольку именно с приказного производства в административном судопроизводстве может быть начато активное внедрение информационных технологий, в том числе и для замены судьи-человека искусственным интеллектом.

**Для цитирования:** Громошина Н. А. О приказном производстве по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 530–537. (Юбилей, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-530-537>

<sup>8</sup> См. об этом: Бортникова Н.А. Обжалование определения об отказе в отмене судебного приказа. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**Recommended citation:** *Gromoshina N. A.* On writ proceedings according to the rules of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation // *Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search* / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 530–537. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-530-537>

*Московский государственный юридический университет  
имени О. Е. Кутафина*

**Громошина Н. А.**, доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства,  
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации  
E-mail: nataligrim@rambler.ru

*Moscow State Law University named after O. E. Kutafin*

**Gromoshina N. A.**, Doctor of Law, Professor,  
Professor of the Department of Civil and Administrative Procedure,  
Honored Worker of Higher School of the Russian Federation  
E-mail: nataligrim@rambler.ru



## СУЩНОСТЬ, СОДЕРЖАНИЕ И ЗНАЧЕНИЕ СУДЕБНОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

**Е. Г. Иншакова**

*Воронежский государственный университет*

**Аннотация:** в статье определяется значение административного права как публично-правовой системы, обеспечивающей создание и функционирование юридического механизма надлежащей защиты прав и свобод человека, гражданина, законных интересов физических и юридических лиц; анализируются функции административной юстиции, гарантирующие безопасность граждан и организаций в отношениях с государством; рассматриваются особенности и принципы судебной административно-правовой защиты субъективных публичных прав и законных интересов.

**Ключевые слова:** права и свободы человека и гражданина, административное право, административно-правовая защита, административная юстиция, судебная защита, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

## ESSENCE, CONTENT AND SIGNIFICANCE OF JUDICIAL ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION

**E. G. Inshakova**

*Voronezh State University*

**Abstract:** the article defines the significance of administrative law as a public legal system that ensures the creation and functioning of a legal mechanism for the proper protection of human rights and freedoms, citizens, the legitimate interests of individuals and legal entities. The author analyzes the functions of administrative justice, guaranteeing the safety of citizens and organizations in relations with the state. The features and principles of judicial administrative and legal protection of subjective public rights and legitimate interests are considered.

**Key words:** human and civil rights and freedoms, administrative law, administrative and legal protection, administrative justice, judicial protection, administrative proceedings, the Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation.

Место и роль административного права в процессе защиты прав и свобод человека и гражданина обуславливают необходимость постоянного приспособления содержания административно-правового регулирования к постоянно изменяющимся процессам общественной жизни.

Основной целью модернизации России является формирование нового качества государства (нового качества публичного управления), которое должно быть

неразрывно связано «с идеями конституционализма, демократии, прав и свобод человека и гражданина, ответственности должностных лиц публичной власти, т. е. с тем, что составляет ядро конституционных ценностей»<sup>1</sup>. Любая модернизация в отсутствие очевидных причинно-следственных связей между нововведениями быстро изменяет жизнь людей. Кроме того, административные механизмы управления часто не вполне адекватны масштабу и глубине проблем: управленческие решения выглядят бесчеловечными, не учитывают сложность и новизну социальной жизни, принимаются с опозданием, являются чрезмерно затратными и коррупционными<sup>2</sup>. Ю. Н. Стариков отмечает, что «каждодневная практика российского публичного администрирования демонстрирует наличие огромного количества коррупционных правонарушений, совершаемых государственными служащими и должностными лицами, множественных нарушений со стороны исполнительной власти прав и свобод человека и гражданина, бездеятельность во многих сферах экономической жизни, бездействие и противоречащее законам административное нормотворчество. Получается, что ни конституционные требования, ни развитая конституционная модель демократии, ни многочисленные федеральные законы, ни сложившаяся политическая система не могут пока противопоставить существенных и значимых аргументов против совершения исполнительной властью многих административных ошибок, против сложившейся в обществе и в самом профессиональном чиновничестве атмосферы терпимости к произвольному и безрезультативному государственному управлению»<sup>3</sup>. Следовательно, «даже самый совершенный правовой (юридический) инструментарий может оказаться бессильным в условиях нестабильной обстановки в стране, правового нигилизма и безответственности»<sup>4</sup>.

Право как социальный институт по своей генетической природе представляет собой «субстанцию защиты», средство защиты социальных интересов, инструмент уравнивания разноречивых человеческих устремлений, средство сглаживания существующей в обществе напряженности<sup>5</sup>. Административное право как публично-правовая система формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для защиты прав и свобод челове-

<sup>1</sup> Аврутин Ю. Е. Конституционные ценности как основания формирования перспектив развития административного права современной России // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 2013. С. 338. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7)

<sup>2</sup> См.: Барабашев А. Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 166–167.

<sup>3</sup> Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старикова. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 15.

<sup>4</sup> Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 5.

<sup>5</sup> См.: Мильков А. В. Правовое регулирование защиты гражданских прав и правовых интересов : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 23.

ка и гражданина, законных интересов физических и юридических лиц<sup>6</sup>. Нередко термину «защита прав и свобод человека и гражданина» придается узкий смысл как «установленной и гарантированной законом системе обеспечения правового статуса личности, которая включает в себя упорядоченную деятельность органов публичной власти, направленную на предупреждение, пресечение и восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина», поэтому «российская юридическая наука потратила немало сил и средств на обоснование различий между “защитой”, “охраной”, “обеспечением”, “гарантированием” и “реализацией” прав человека»<sup>7</sup>. Н. М. Конин связывает защиту в сфере административных и иных публичных отношений с созданием и существованием конкретных условий и гарантий, обеспечивающих развитие правоотношений в точном соответствии с действующим законодательством<sup>8</sup>. А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов полагают, что «защита прав и законных интересов представляет собой использование предусмотренных законом мер с целью устранения препятствий для их реализации в случае нарушения или оспаривания»<sup>9</sup>. Обращение к судебной защите, по мнению А. Т. Боннера, часто обусловлено не только необходимостью защитить нарушенное или оспариваемое право, но и оскорблением нравственного чувства справедливости, особой потребностью в справедливом разрешении дела. Судебная защита «находится» на грани материального и процессуального права, отражает в себе диалектическое взаимодействие связанных между собой, но все же различных отраслевых сфер; оба значения защиты (материально-правовое и процессуальное) существуют вместе, однако различаются в зависимости от того, что имеется в виду: конечная цель процесса или использование средств достижения такой цели<sup>10</sup>.

Защита прав человека и гражданина неотделима от всего комплекса их взаимоотношений с властными структурами и в полной мере возможна лишь в контексте принципов правового государства<sup>11</sup>. Современное государство, для того чтобы называться правовым, не только признает права и свободы частных лиц, которые должно уважать, но и обязано их гарантировать, создавая учреждения, процедуры, нормативную основу и специальные процессуальные институты для того, чтобы

<sup>6</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* От административной власти до судебного административного права : о широте научного подхода в трудах профессора Александра Борисовича Зеленцова // Журнал административного судопроизводства. 2021. № 1. С. 8.

<sup>7</sup> *Астафичев П. А.* Административная юстиция в механизме судебной защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2013. С. 373. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 7).

<sup>8</sup> См.: *Конин Н. М., Маторина Е. И.* Административное право : учеб. для акад. бакалавриата. М., 2015. С. 48.

<sup>9</sup> *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов. М., 2017. С. 27.

<sup>10</sup> См.: *Боннер А. Т.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. М., 1992. С. 37–39.

<sup>11</sup> См.: *Хаманева Н. Ю.* Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 333.

частные лица как управляемые субъекты могли использовать эти права. Эффективно работающие институты в правовом государстве позволяют быстро и полноценно «обеспечивать соблюдение прав человека, которое само по себе должно стать внутренней потребностью должностного лица, “вооруженного” “чувством законности”»<sup>12</sup>. В теории принято считать, что «административная юстиция выступает как оптимальный механизм поиска равновесия между законными привилегиями публичной администрации и гарантиями прав частных лиц, как способ поддержания этого равновесия, если оно достигнуто, и восстановления его, если оно нарушено»<sup>13</sup>.

В современном обществе функция административной юстиции как института правового государства состоит в разрешении административных споров с целью защиты субъективных прав, законных интересов частных лиц и обеспечения законности в публичном управлении. Она конкретизируется в системе функций, среди наиболее важных из которых можно выделить функцию защиты субъективных публичных прав и законных интересов при разрешении административных споров, т. е. прав, предусмотренных нормой административного права и возникающих у граждан и организаций в плоскости их отношений с органами государственной администрации, действующими как публичная власть. Их гарантированность судебной защитой обеспечивает юридическую безопасность граждан и организаций в отношениях с государством, создает основу общественного спокойствия и социального мира. В процессе реализации этой функции административная юстиция обеспечивает взаимность прав и обязанностей частных субъектов и публичной администрации и в качестве судьи в спорных ситуациях гарантирует их защиту (ч. 2 ст. 1 КАС РФ)<sup>14</sup>.

Судебно-административный процесс, направленный на разбирательство административно-правовых конфликтов, в ходе разрешения которых в рамках определенной судебной процедуры констатируется незаконность (законность) административно-правовых актов, наличие (отсутствие) конкретных субъективных прав и обязанностей, в современной России предложено определять как административное судопроизводство<sup>15</sup>, которое «способно изменить и практику, и психологию государственного управления, гарантировать режим законности осуществляемых управленческих действий и принимаемых административных актов в сфере функционирования исполнительной власти»<sup>16</sup>. Выросшая из административной юстиции и укреплявшаяся на протяжении длительного исторического периода, эта сфера административно-процессуального регулирования и процессуальная правовая материя неразрывно связаны с материальным административным правом и ре-

<sup>12</sup> *Старилов Ю. Н.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сборник избранных науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 389.

<sup>13</sup> *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права : учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017. С. 19–20.

<sup>14</sup> См.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Указ. соч. М., 2017. С. 49–50.

<sup>15</sup> См.: Там же. С. 260.

<sup>16</sup> *Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова.* Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 14.

зультатами применения его правовых норм<sup>17</sup>. Именно административному судопроизводству принадлежит особая роль среди различных видов процессуальных форм обеспечения баланса индивидуальных и публичных интересов из-за возможности обеспечения процессуального равенства субъектов административно-правовых отношений на фоне их фактического неравенства и эффективной защиты общества от ненадлежащего управления и, как следствие, формирование доверия к административному правосудию и судебным решениям<sup>18</sup>.

Кодекс административного судопроизводства выступает в качестве гаранта реализации правозащитной функции, поскольку в основу этого правового акта положена идеология защиты прав и законных интересов граждан и организаций от неправомερных административных актов, действий и решений. Именно этот правовой акт является символом современного административного права России, поскольку он утверждает приоритет прав человека, уважая его интересы, правοмерные требования и ожидания<sup>19</sup>. Система защиты в Кодексе административного судопроизводства построена на принципах и подходах к правовому регулированию административного судопроизводства как полноценного административного процесса, исходящего из модели защиты прав, установленной ст. 18 Конституции РФ<sup>20</sup>. Нормы, закрепленные в данном нормативном акте, должны устранить правовую неопределенность в конфликтных ситуациях и обеспечить реализацию субъективных прав и законных интересов в публичном управлении, поскольку стандарт взаимоотношений в данной области в правовом государстве предполагает восприятие человека не как пассивного объекта, а как субъекта, перед которым государство в лице его органов ответственно за свою деятельность.

Именно в процессе создания и расширения границ правовой государственности судебная административно-правовая защита становится одним из главных гарантов укрепления законности и правопорядка в стране, надлежащего обеспечения прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций. Развитие института судебной административно-правовой защиты имеет огромное научное и практическое значение. Его всестороннее исследование является актуальным, своевременным и полезным для административно-правовой науки, поскольку разработка и изучение основных направлений правозащитной деятельности – неотъемлемая часть процесса обеспечения конституционных прав граждан и организаций.

<sup>17</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и КАС РФ : к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Елены Ивановны Носыревой. М., 2020. С. 104.

<sup>18</sup> См.: *Аврутин Ю. Е.* Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. 2014. № 10 (214). С. 111–112.

<sup>19</sup> См.: *Зеленцов А. Б.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.

<sup>20</sup> См.: *Зеленцов А. Б.* Модели административной юстиции в современном мире и особенности ее организации в России // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2015. С. 48–49.

Несмотря на пристальное внимание со стороны ученых к категории защиты в административном судопроизводстве, имеющему свои специфические особенности (в отличие от гражданского и арбитражного судопроизводства, что обусловлено характером правоотношений, из которых вытекают рассматриваемые судом споры<sup>21</sup>), многие вопросы этой непростой проблемы недостаточно исследованы.

Под судебной защитой субъективных публичных прав и законных интересов А. Б. Зеленцов предлагает понимать «деятельность органов судебной власти, осуществляемую на основе конституционных принципов правосудия, установленными законом способами и средствами в определенной процессуальной форме путем разрешения административных споров в целях восстановления нарушенного или оспоренного права, создания необходимых условий его беспрепятственного осуществления и обеспечения исполнения юридической обязанности»<sup>22</sup>. Содержание понятия выражает определенную совокупность признаков судебной административно-правовой защиты. Ей присущи следующие отличительные особенности: регулируется судебным административным правом и предполагает разрешение судом административно-правового спора как средства властно-принудительной защиты субъективных прав или законных интересов, которые нарушены в спорном административно-правовом отношении; предназначена для решения сложных правовых проблем, возникающих в сфере действия административного права; производится в установленной законом процессуальной форме, гарантирующей законность и обоснованность судебного решения; осуществляется при участии сторон административного спора и других заинтересованных лиц, что способствует принятию объективного и эффективного судебного решения.

Исследование целей, задач, принципов судебной административно-правовой защиты, ее средств и способов позволит достигнуть концептуального единства в вопросах сбалансированного и гармоничного развития правовых норм, регламентирующих отношения в области ее надлежащего обеспечения в публично-правовых отношениях. Решение главных задач судебной административно-правовой защиты направлено на обеспечение комплексности, всесторонности и эффективности юридической защиты субъективных прав граждан в сфере действия (функционирования) органов публичного управления и их должностных лиц<sup>23</sup>. По мнению М. Ю. Старилова, «полноценная и эффективная судебная защита прав и законных интересов граждан и организаций в правоотношениях с органами публичной власти представляет собой важнейший структурный элемент правовой системы страны, основывающийся на закрепленных в Конституции Российской Федерации принципах правового государства, включающей

<sup>21</sup> См.: *Балашов А. Н.* Проявление судебной власти в административном судопроизводстве // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2018. № 2. С. 157.

<sup>22</sup> *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Указ. соч. С. 29.

<sup>23</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации : год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 3. С. 12.

правовые процедуры проверки решений и действий (бездействий) властвующих субъектов права, принятых ими в отношении физических и юридических лиц вследствие осуществления государственных или иных публичных полномочий или направленных на реализацию принадлежащих им прав, с вынесением законного, обоснованного и справедливого решения по рассматриваемому судом административному делу, и обеспечивающей право на исполнение акта суда общей юрисдикции в разумный срок»<sup>24</sup>.

Сущность и социальное назначение судебной административно-правовой защиты раскрываются и уточняются в определяющих ее предназначение принципах. Их общий и руководящий характер выражается в том, что каждый из принципов и их система определяют и закрепляют организационные и функциональные стандарты, требующие своего предметного воплощения в правовых нормах. В. Б. Вершинин полагает, что принципы судебной защиты – это закрепленные в конституции и других законах страны основные, руководящие положения (правила, требования, идеи) общего характера, которые выражают демократическую сущность российского правосудия и образуют единую систему, определяющую организацию и деятельность органов по защите прав, свобод и законных интересов субъектов правоотношений. Автор выделяет материально-правовые, устанавливающие основы организационно-правового положения суда (доступность судебной защиты, отправление правосудия только судом, законность в вопросах организации и осуществления судебной защиты, самостоятельность судебной власти и независимость судей, федерализм и единство судебной власти, регламентирование правового положения основных звеньев российской судебной системы и др.), и процессуально-правовые принципы, определяющие правила и процедуры судебной защиты как по форме, так и по содержанию (доступ к судебной защите, равенство перед законом и судом, беспристрастность и справедливость суда при разрешении правовых споров, гласность, открытость, непосредственность судебного разбирательства, оперативность правосудия, состязательность процесса и равноправие сторон, язык судопроизводства, всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела, судебный надзор за законностью и справедливостью судебных актов и контроль суда за их исполнением и др.)<sup>25</sup>.

Не задаваясь целью комментировать вышеизложенное, следует подчеркнуть, что принципы судебной административно-правовой защиты представляют собой основополагающие правовые требования, гарантирующие признание и соблюдение субъективных публичных прав и законных интересов граждан и организаций путем вынесения законных, обоснованных и справедливых судебных решений по административным делам. В процессе исследования законодательства об административном судопроизводстве, призванного создавать надлежащие юридические порядки в области реализации стандарта эффективной правовой судебной

<sup>24</sup> Стариков М. Ю. Меры предварительной защиты по административному иску : теория, судебная практика, проблемы, эффективность. Воронеж, 2022. С. 18.

<sup>25</sup> См.: Вершинин В. Б. Судебная защита как комплексный институт российского права : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 76–82.

защиты и форму установления в нем принципов, следует учитывать, что принцип законности включается в этот стандарт как принцип, на основе которого должно осуществляться административное правосудие<sup>26</sup>. При этом в полноценном виде законность может гарантироваться при обязательном соблюдении в судебном процессе важнейших положений, характеризующих процессуальные формы осуществления современного правосудия: независимость судей; обеспечение доступности правосудия по административным делам; равенство всех перед законом и судом; осуществление административного судопроизводства в разумный срок; исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок; гласность, открытость и непосредственность судебного разбирательства; состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства; активная роль суда при осуществлении административного правосудия<sup>27</sup>.

Максимально полной защите нарушенного субъективного публичного права (а не просто охране объективной законности в публичном управлении) должна способствовать справедливость, которая является целью правосудия в правовом государстве. Правовое государство – это государство судебной справедливости. Охраняя закон и субъективные публичные права частных лиц, административная юстиция ориентируется на то, что закон должен быть мерилем справедливости в публичном управлении: устанавливая общее правило, он нуждается в правильной интерпретации судебной практикой, которая в свою очередь должна служить образцом справедливости применительно к конкретным условиям заявленного спора и выявлять истинное содержание субъективных прав и обязанностей. Если закон теряет свойство мерила справедливости, а судебная практика не восполняет эту потерю, то нет ни правосудия, ни справедливости<sup>28</sup>. Следовательно, судебная процессуальная деятельность подчинена глубокой идее защиты нарушенного права посредством восстановления справедливости, оправдания ожиданий, возникающих при обращении к юрисдикционному органу за судебной защитой<sup>29</sup>.

Законность и справедливость в судебном административном процессе обеспечиваются получением гражданами и организациями судебной защиты путем восстановления их нарушенных прав и свобод<sup>30</sup>. Соблюдение законности призва-

<sup>26</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Законность как принцип административных процедур и административного судопроизводства : развитие и юридическая конкретизация в отраслевом законодательстве на основе общей теории законности // Ежегодник публичного права – 2018 : принципы административных процедур и административного судопроизводства. М., 2018. С. 54–55.

<sup>27</sup> См.: Там же. С. 56.

<sup>28</sup> См.: *Зеленцов А. Б.* Административная справедливость и административная юстиция // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 388–389. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 7).

<sup>29</sup> См.: *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права... С. 41.

<sup>30</sup> См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 11.06.2022) (ст. 9) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.



но гарантировать справедливость административного судопроизводства через механизм восстановления в случае нарушения границ неправомерным использованием публично-властных полномочий.

Получится ли у такого «правового государства справедливости»<sup>31</sup> поддерживать строгие правовые контуры публичной власти, устраняя несовершенства административно-правовых форм исполнительно-распорядительной деятельности, произвол и злоупотребления в отношениях с отдельными субъектами и с гражданским обществом в целом? В связи с этим не случайно Ю. Е. Аврутин задается вопросом, «сколько же дел должно быть рассмотрено, чтобы в условиях нашей инфантильной бюрократии это повлияло на формирование надлежащего государственного управления, на сокращение числа нарушений прав и свобод граждан? Да и где уверенность в том, что административное судопроизводство как процессуальная форма рассмотрения споров о праве может сказаться на деятельности публичной администрации в таком масштабе, чтобы государственное управление, без его глубокой внутренней модернизации, стало качественным и эффективным?»<sup>32</sup>.

**Для цитирования:** *Иншакова Е. Г.* Сущность, содержание и значение судебной административно-правовой защиты // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 538–546. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-538-546>

**Recommended citation:** *Inshakova E. G.* Essence, content and significance of judicial administrative and legal protection // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 538–546. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-538-546>

*Воронежский государственный университет*

**Иншакова Е. Г.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: [nk-eka@inbox.ru](mailto:nk-eka@inbox.ru)

*Voronezh State University*

**Inshakova E. G.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Departments of Administrative and Administrative Procedural Law

E-mail: [nk-eka@inbox.ru](mailto:nk-eka@inbox.ru)

<sup>31</sup> *Зеленцов А. Б.* Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права... С. 20–21.

<sup>32</sup> *Аврутин Ю. Е.* Государство и право. Теория и практика : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». 3-е изд., перераб и доп. М., 2018. С. 356.

## ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РОССИИ В XIV–XVII ВЕКАХ

**П. И. Кононов**

*Волго-Вятский институт (филиал) Московского государственного  
юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**Аннотация:** рассматриваются вопросы становления и развития административно-процессуального механизма защиты и восстановления прав подданных Московского государства, нарушаемых незаконными действиями представителей великокняжеской (царской) и местной администрации в период с конца XIV по конец XVII в. Отмечается, что такая защита прав посадских и монастырских людей осуществлялась центральными органами государственной власти (приказами) и великим князем (царем) посредством разрешения ими жалоб (челобитных) на действия публичных должностных лиц. Выделяются и исследуются отдельные этапы эволюции института административного обжалования, порядок которого последовательно регламентировался уставными великокняжескими грамотами, Судебником 1497 г., Судебником 1550 г. и Уложением 1649 г. Содержатся многочисленные ссылки на великокняжеские (царские) грамоты, изданные по результатам разрешения жалоб на действия должностных лиц, анализ содержания которых дает представление о сущности и формах публично-правовой защиты населения от произвола и злоупотреблений со стороны представителей центральной и местной властей.

**Ключевые слова:** административная юстиция, наместник, воевода, жалоба, челобитная, приказ, великий князь, царь, грамота.

## THE EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN RUSSIA IN THE XIV–XVII CENTURIES

**P. I. Kononov**

*Volga-Vyatka Institute (branch) of the Moscow State Law University named after  
O. E. Kutafin (MSAL)*

**Abstract:** the article deals with the formation and development of the administrative-procedural mechanism for the protection and restoration of the rights of subjects of the Moscow state violated by illegal actions of representatives of the Grand ducal (tsarist) and local administration in the period from the end of the XIV to the end of the XVII century. It is noted that such protection of the rights of the posadsky and monastic people was carried out by the central state authorities

*(orders) and the Grand Duke (tsar) by resolving their complaints (petitioners) against the actions of public officials. The author identifies and explores individual stages of the evolution of the institution of administrative appeal, the order of which was consistently regulated by the charter of the Grand Ducal charters, the Judicial Code of 1497, the Judicial Code of 1550 and the Code of 1649. The work contains numerous references to the Grand ducal (royal) letters issued as a result of the resolution of complaints against the actions of officials, the analysis of the content of which gives an idea of the essence and forms of public legal protection of the population from arbitrariness and abuse by representatives of the central and local authorities.*

**Key words:** *administrative justice, governor, governor, complaint, petition, order, Grand Prince, Tsar, diploma.*

Вопрос о возникновении и эволюции института административной юстиции в допетровской Руси не являлся предметом специального историко-правового исследования. Между тем имеются достаточные основания для постановки и изучения данного вопроса. Как следует из содержания отдельных законодательных и правоприменительных актов конца XIV–XVII в., в рамках этого исторического периода появились и стали применяться нормы, предусматривавшие право подданных великого князя, а в дальнейшем царя подавать на имя последнего жалобы на незаконные действия, злоупотребления великокняжеских (царских) наместников, должностных лиц местных органов власти. Изучение указанных актов представляет существенный интерес, поскольку позволяет получить определенное представление о существовавших в Московском государстве административно-правовых механизмах защиты прав граждан от незаконных посягательств со стороны носителей публичной власти.

Проанализируем соответствующие нормативные правовые акты и практику их применения великокняжеской (царской) властью в рассматриваемый исторический период.

Прежде всего, следует начать с того, что зачатки административно-правовой защиты отдельных категорий населения от злоупотреблений властью со стороны господского сословия (бояр) появились уже в Русской Правде пространной редакции, составление которой исследователи относят к концу XI – началу XII в. В частности, ст. 56, 60, 61 Русской Правды пространной редакции предусматривают право закупа на обращение к князю за защитой от обиды, нанесенной ему господином, а также обязанность господина уплатить князю штраф в размере 12 гривен за нарушение прав закупа<sup>1</sup>. Конечно, каких-либо сведений о применении приведенных норм Русской Правды на практике, к сожалению, не сохранилось.

В период формирования в конце XIV–XV в. на землях Северо-Восточной Руси единого централизованного Московского государства издаются великокняжеские

<sup>1</sup> См.: Памятники русского права. Вып. 1 : Памятники права Киевского государства / под ред. С. В. Юшкова. М., 1952. С. 128–129 ; Правда русская. II. Комментарии / под ред. Б. Д. Грекова. М. ; Л., 1947. С. 482–485.

уставные грамоты, которые определяли порядок осуществления наместниками великого князя центрального управления в различных землях государства. Как известно, в рассматриваемый исторический период великие и удельные князья в целях осуществления управления и правосудия в пределах своих княжеств назначали на соответствующих территориях своих наместников, для обеспечения материального содержания которых давали им в кормление города, волости и села, определяя при этом размеры собираемого с населения корма и порядок его сбора. Нормирование корма и упорядочение его сбора обеспечивалось в том числе посредством издания уставных грамот и было призвано ограничить произвол княжеских агентов и злоупотребления властью с их стороны в отношении населения соответствующих территорий. В числе важнейших уставных грамот можно выделить Уставную грамоту великого князя Василия Дмитриевича на Двинской земле 1397–1398 гг. (далее – Двинская грамота) и Белозерскую уставную грамоту великого князя Ивана Васильевича 1488 г. (далее – Белозерская грамота).

В Двинской грамоте читаем: «12. А приставам моим, великого князя, в Двинскую землю не въездiti, всему управу чинят мои наместници»; 13. А над кем учинят продажу силно, а ударят ми на них челом, – и мне, князю великому, велети наместнику стати перед собою на срок; а не станет, – ино на того грамота безсудная, и пристав мой доправит»<sup>2</sup>. Таким образом, в соответствии с приведенными нормами жителям Двинской земли предоставлялось право бить челом – подавать на имя великого князя жалобы на великокняжеского наместника в случае, если последний насильно учинит продажу. Комментируя приведенную норму Двинской грамоты, М. А. Владимирский-Буданов отмечал: «Величина кормления определена законом, и потому если наместник берет судебных пошлин (продажи) более назначенного этою грамотою, то подвергается ответственности»<sup>3</sup>. В ст. 23 Белозерской грамоты сказано: «А кому будет белозерцом, горожаном и становым людям и волостным обида, и от доводчиков, и они сами сроки наметывают на наместников и на волостелей и на их людей. А через сию мою грамоту хто что на них возмет, или чем избидит, быти тому от меня, от великого князя, в казни». Данная норма предусматривает право жителей Белозерской земли обжаловать великому князю действия наместников, волостелей и должностных лиц их аппарата и обязывает явку последних на великокняжеский суд в сроки, которые устанавливаются жалобщиками<sup>4</sup>. Позднее в Уставной Онежской грамоте 1536 г. приведенные выше нормы об административном обжаловании были воспроизведены в следующей уточненной и дополненной редакции: «А кому будет Онежаном волостным людем и становым от наместника и от его тиуна, и от доводчика, и от иных на-

<sup>2</sup> Памятники русского права. Вып. 3 : Памятники права периода образования русского централизованного государства. XIV–XV вв. / под ред. Л. В. Черепнина. М., 1955. С. 163 (далее – ПРП. Вып. 3).

<sup>3</sup> Владимирский-Буданов М. А. Хрестоматия по истории русского права. Вып. 1. Изд. 4-е. СПб. ; Киев, 1889. С. 129.

<sup>4</sup> См.: ПРП. Вып. 3 С. 174.

местничьих людей, и от иных от наших людей от сторонних, какова гибель, в силе, и в продаже, и в протраве, и в иных обидных делах, чем их кто изобидит; и они на тех сами срок наметывают, да срок им чинят стати передо мною перед Великим Князем по Крещенье Христово в той же день. А через сию мою грамоту кто что на них возьмет, или чем их изобидит, быти от меня от Великого Князя в казни»<sup>5</sup>.

Анализ содержания приведенных положений уставных грамот XIV–XVI вв. позволяет сделать вывод, что в качестве наиболее общего основания для подачи жителями соответствующих земель жалоб на имя великого князя можно назвать причинение им обиды со стороны представителей власти. Понятием «обида» в древнерусском языке охватывались различные проявления неправомерного поведения: несправедливость, насилие, нарушение прав человека, оскорбление, бесчестие, причинение вреда, материальное притеснение, ущерб<sup>6</sup>. Какие конкретные действия представителей власти могли квалифицироваться в качестве обиды и выступать предметом обжалования великому князю? Из содержания Двинской, Белозерской и Онежской уставных грамот, определяющих полномочия и порядок деятельности великокняжеских наместников и их аппаратов следует, что в большинстве случаев речь могла идти о следующих действиях: 1) безосновательное и (или) чрезмерное взимание с населения различных платежей в пользу великокняжеской казны или на содержание наместников и иных должностных лиц, а именно кормов, пошлин, продаж (штрафов, подлежащих уплате за совершение различных правонарушений), размеры которых были нормированы; 2) взимание не предусмотренных законом поборов (например, в форме предоставления бесплатного питания и обслуживания со стороны местных жителей); 3) предъявление к населению не предусмотренных законом требований (например, требований о предоставлении при передвижении по соответствующей территории, на постое, кормов, подвод, проводников, сторожей).

В случае подтверждения фактов, изложенных в жалобе, великий князь должен был применить к виновным наказание («быть в казни»). При этом уставные грамоты не конкретизировали сущность, виды княжеского наказания в отношении наместников и их должностных лиц и порядок их применения.

Известный российский исследователь уставных грамот XIV–XVI вв. Н. П. Загоскин отмечал, что население различных русских земель в рассматриваемый исторический период стремилось получить себе уставную грамоту в целях приобретения великокняжеской защиты от злоупотреблений представителей власти на местах. В условиях широкого административного произвола со стороны наместников и их агентов великий князь был вынужден издавать уставные грамоты в целях упорядочения осуществления власти на местах, предотвращения и пресечения злоупотреблений с ее стороны, разорения населения, платившего налоги в казну, в том числе посредством предоставления последнему права на

<sup>5</sup> Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи археографической экспедицией Императорской академии наук. 1294–1598. СПб., 1838. Т. 1. С. 152–154 (далее – ААЭ. Т. 1).

<sup>6</sup> См.: Словарь древнерусского языка (XI–XIV вв.): в 10 т. М., 2002. Т. 5. С. 473–474.

обжалование соответствующих незаконных действий должностных лиц. Однако, несмотря на наличие таких грамот, местные правители находили способы обхода содержащихся в них требований, и злоупотребления властью с их стороны не прекращались<sup>7</sup>.

К сожалению, в российских архивах не сохранилось великокняжеских грамот, изданных в XIV–XV вв. по результатам рассмотрения жалоб населения Двинской, Белозерской и Онежской земель со ссылками на положения приведенных выше уставных грамот.

Помимо рассмотренных уставных грамот, которых было немного и действие которых было ограничено отдельными территориями государства, возможности для обжалования великому или удельному князю решений и действий его наместников предоставлялись жалованными грамотами, издававшимися в большом количестве в XV в. Жалованные грамоты выдавались великими и удельными князьями монастырям, другим организациям, а также отдельным частным лицам и предоставляли им определенные льготы, привилегии, иммунитеты, устанавливали запреты на вмешательство в их хозяйственную деятельность со стороны публичной власти. В историко-правовой литературе все жалованные грамоты в зависимости от характера предоставляемых ими привилегий подразделяются на следующие группы:

- 1) грамоты, закрепляющие переход различными путями во владение феодалов недвижимой собственности;
- 2) грамоты, содержащие судебные привилегии;
- 3) грамоты, фиксирующие свободу землевладельцев от различных податей и повинностей;
- 4) охранные (заповедные) грамоты на феодальные владения (в том числе освобождающие от постоев княжеских гонцов, других административных и хозяйственных агентов, от обязанности предоставлять им кормы, подводы, проводников, запрещающие проезд на пиры и братчины);
- 5) грамоты, предоставляющие право на производство промыслов и торговли и сбор торговых и таможенных пошлин<sup>8</sup>.

В контексте настоящего исследования необходимо обратить внимание, что в ряде случаев жалованные грамоты выдавались великими и удельными князьями на основании челобитных монастырей и отдельных поселений, в которых они жаловались на действия бояр, представителей княжеской власти, связанные с незаконным сбором кормов, пошлин, возложением обязанностей по предоставлению подвод, проводников. Это означает, что такие жалованные грамоты являлись результатом рассмотрения соответствующих жалоб и были направлены на защи-

<sup>7</sup> См.: Загоскин Н. Уставные грамоты XIV–XVI вв., определяющие порядок местного правительственного управления. Вып. 1. Казань, 1875. С. 52–53.

<sup>8</sup> См.: Черепнин Л. В. Русские феодальные архивы XIV–XV веков. Ч. 2. М., 1951. С. 112–113; ПРП. Вып. 3. С. 85–89.

ту монастырских людей и населения от допускаемых публичными должностными лицами злоупотреблений властью<sup>9</sup>.

Многие жалованные грамоты XV в. давали их держателям возможность обращаться к великому или удельному князю за защитой предоставленных данными грамотами прав и привилегий в случае их нарушения, в том числе со стороны представителей власти. Так, в большинстве жалованных грамот формулировалось следующее стандартное правило: «А через сию мою грамоту кто на ком что возьмет, или чем изобидит, быти тому от меня в казни»<sup>10</sup>. Такая княжеская защита обладателей жалованных грамот была насущной потребностью, поскольку, как отмечал Ф. М. Дмитриев, «нарушениям привилегий не было конца; на грамотчиков смотрели враждебно все непривилегированные и даже сама администрация, у которой каждая грамота отнимала часть дохода»<sup>11</sup>. Обозначенное право обжалования реально осуществлялось посредством подачи на имя великого или удельного князя соответствующих челобитных. В архивах сохранился целый ряд грамот великих и удельных князей, изданных по результатам рассмотрения челобитных на нарушение наместниками и другими должностными лицами княжеского административного аппарата прав монастырей и отдельных лиц, предоставленных им жалованными грамотами. Приведем некоторые примеры таких грамот, выданных по результатам рассмотрения жалоб на действия агентов публичной власти, нарушающих запреты и ограничения, установленные жалованными грамотами. В частности, во временном периоде, датируемом 1466–1478 гг., Углицким князем Андреем Васильевичем Троицкому Сергиеву монастырю была выдана грамота, в которой указывалось на недопустимость имеющих фактов нарушения княжескими волостелями запрета на постой в селах и деревнях, относящихся к землям монастыря, на взимание с их жителей кормов, насильное истребование у них подвод и проводников. Тем же, кто ослушается и не подчинится данному требованию, князь грозил наказанием<sup>12</sup>. Великими князьями Василием Васильевичем и Иваном Васильевичем в 1430–1470 гг. был издан ряд грамот по челобитным Успенского Воиновского монастыря и Троицкого Сергиева монастыря, которыми на представителей княжеской власти на соответствующих территориях были возложены обязанности не раскладывать и не взыскивать силой податей, пошлин на монастырских людей и крестьян, не ставиться на постой в монастырских слободах и деревнях, не брать кормов, подвод и проводников с их жителей, не ездить незванно к ним на пиры и братчины, не запрещать рыбную ловлю на реках<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> См.: Акты социально-экономической истории Северо-Восточной Руси конца XIV – начала XVI в. / отв. ред. Б. Д. Греков. М., 1952. Т. 1. С. 299–300, 348–349, 409, 572–573 (далее – АСЭИ. Т. 1).

<sup>10</sup> См., например: ААЭ. Т. 1. С. 13–14, 15–16, 33, 45–46 и др.

<sup>11</sup> *Дмитриев Ф. М.* Соч. М., 1899. Т. 1: История судебных инстанций и гражданского апелляционного судопроизводства от Судебника до Учреждения о губерниях. С. 113.

<sup>12</sup> См.: ААЭ. Т. 1. С. 60.

<sup>13</sup> См.: АСЭИ. Т. 1. С. 115–116, 226, 260–261, 274–275.

Завершающим этапом в развитии института административной юстиции в России XIV–XV вв. явилось принятие в 1497 г. Судебника великого князя Ивана III (далее – Судебник 1497 г.). Это был первый кодифицированный законодательный акт Русского централизованного государства, который содержал нормы различных отраслей права: уголовного, гражданского, процессуального. Применительно к предмету нашего исследования особую значимость имеют ст. 2 и 45 Судебника. В ст. 2 сформулировано следующее правило: «А каков жалобник к боярину приидет, и ему жалобников от себя не отсылати, а давати всем жалобником управа в всем, которым пригоже. А которого жалобника а непригоже управити, и то сказати великому князю, или к тому его послати, которому которые люди приказаны ведати». В отечественной историко-правовой литературе приводятся различные трактовки содержания данной статьи Судебника 1497 г. При этом споры возникали по таким вопросам, как: куда, к кому конкретно должны были обращаться жалобники; какое лицо понималось под боярином; какова была инстанционность рассмотрения жалоб; рассматривались ли жалобы центральными ведомствами-приказами или отдельными боярами при великом князе<sup>14</sup>. Обозначенные научные споры, различия в понимании содержания ст. 2 Судебника 1497 г., очевидно, были обусловлены отсутствием в законодательстве того времени каких-либо норм о компетенции великого князя, приближенных к нему бояр, великокняжеских наместников и иных публичных должностных лиц по вопросам рассмотрения обращений подданных и церковных организаций, об инстанционности и порядке разрешения таких обращений. Вместе с тем существо толкуемой нормы представляется понятным и сводится к установлению следующего общего правила: при поступлении боярину, под которым, как представляется, в широком смысле следовало понимать должностное лицо, уполномоченное рассматривать обращения населения и церковных организаций, жалобы (челобитной), данный боярин в случае отнесения содержащегося в жалобе вопроса к его ведению должен был рассмотреть эту жалобу и дать по ней управу, т. е. принять по ней решение по существу поставленного жалобником вопроса; в случае же неотнесения рассматриваемого вопроса к компетенции боярина, получившего жалобу, он должен был передать ее на рассмотрение по существу великому князю или тому боярину (окольничему), которому было приказано ведать соответствующие дела. Во время принятия Судебника 1497 г. приказов как центральных органов управления и суда, видимо, еще не существовало, в связи с чем жалобы рассматривались отдельными должностными лицами из администрации великого князя (бояра-

<sup>14</sup> См.: Судебники XV–XVI веков / под общ. ред. Б. Д. Грекова. М.; Л., 1952. С. 40–47 (далее – Судебники XV–XVI вв.); ПРП. Вып. 3. С. 377–378; Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. М., 1985. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. С. 64–65 (далее – РЗ. Т. 2); Петров К. В. О становлении приказного управления в Русском государстве в конце XV века (комментарий к статье 2 Судебника 1497 г.) // Судебник Ивана III. Становление самодержавного государства на Руси: сб. статей / под ред. И. Я. Фроянова. СПб., 2004. С. 49–63; Алексеев Ю. Г. Государство и право в эпоху формирования Российского государства (XIV–XV вв.). СПб., 2019. С. 484–485.



ми, окольными), которым последний поручал ведение тех или иных дел<sup>15</sup>. Как справедливо отмечал К. А. Неволин, в рассматриваемый исторический период «повсюду для управления существовали только известные лица, а не места присутственные; различные предметы управления не были с точностью отделены один от другого, распределение должностей и занятий между чиновниками зависело от усмотрения князя и делалось сообразно обстоятельствам; князь учреждал одну должность и уничтожал другую, один род поручал одному, другой – другому, возлагая в то же время на каждого из сих чиновников и разные другие обязанности»<sup>16</sup>. В дальнейшем, во второй половине XVI – начале XVII в. формируется система приказов, к ведению каждого из которых были отнесены определенные категории дел. Применительно к таким категориям дел приказами разрешались и соответствующие жалобы населения и церковных организаций.

В соответствии со ст. 45 Судебника 1497 г.: «Аще кто пошлет пристава по наместника, и по волостеля, по боярина и по сына боярского, и по их тиуном, и великого князя тиуном, и доводчиком к сроку отвечивати ехати; а не поедет к сроку сам, и ему к сроку в свое место к ответу послати». Данная норма обязывает наместников, волостелей и их тиунов являться на великокняжеский суд по рассмотрению поданных в отношении их жалоб в сроки, указываемые приставами<sup>17</sup>.

Рассмотрим далее эволюцию института и практику административного обжалования в Русском государстве в XVI в.

В течение XVI столетия продолжилось издание великими князьями уставных грамот в отношении отдельных земель Московского государства. Причем отдельные грамоты издавались по результатам рассмотрения челобитных – жалоб посадских людей и крестьян на злоупотребления со стороны наместников и должностных лиц их администрации. В числе таких грамот можно выделить Уставную Важскую грамоту 1552 г., Уставную грамоту Переславским рыболовам 1555 г., Уставную грамоту Устюжского уезда Усецких и Заецких волостей крестьянам 1555 г. В данных грамотах содержалось указание на поступившие в адрес царя и великого князя челобитные, в которых перечислялись обиды, наносимые жалобщикам представителями княжеской власти. Так, в Уставной Важской грамоте читаем: «Что нам били челом, а сказывали, что де у них... на посадах многие дворы, а в станах и в волостях многие деревни запустели от прежних наших Важеских наместников, и от их тиунов, и от доводчиков, и от обыскных грамот... а Важеского де им наместника и пошлинных людей впредь прокормити немоч-

<sup>15</sup> См.: *Владимирский-Буданов М. А.* Хрестоматия по истории русского права. Вып. 2. Изд. 3-е, доп. СПб. ; Киев, 1887. С. 83 ; *История суда и правосудия в России : в 9 т. / отв. ред. В. В. Ершов, В. М. Сырых. Т. 2 : Законодательство и правосудие в Московском государстве (конец XV–70-е гг. XVII в.) / отв. ред Н. М. Золотухина, В. М. Сырых. М., 2019. С. 211–212 (далее – История суда и правосудия в России. Т. 2).*

<sup>16</sup> *Неволин К. А.* Полн. собр. соч. Т. 6 : Исследования о различных предметах законоведения. СПб., 1859. С. 105.

<sup>17</sup> См.: *Судебники XV–XVI веков / под общ. ред. Б. Д. Грекова. М. ; Л., 1952. С. 26, 81 ; РЗ. Т. 2. С. 83.*

но, и от того у них в станах и в волостях многие деревни запустили и крестьяне разошлись в монастыри безсрочно и без отказа, а иные де посадские люди и становые и волостные койкуда безвестно разобредлись нарознь...». В Уставной грамоте Переславским рыболовам отмечено: «... нам от крестьян челобитья великие и докука была безпрестанная, что наместники наши и волостели и их пошлинные люди сверх нашего жалованья указу чинят им продажи и убытки великие». Уставная грамота Устюжского уезда Усецких и Заецких волостей крестьянам содержит следующее описание жалоб челобитчиков: «...нам от крестьян челобитья великие и докука беспрестанная, что наместники наши и волостели и праветчики и их пошлинные люди, сверх нашего жалованья указу чинят им продажи и убытки великие». При этом характерно, что наместниками и волостелями в ответ на такие жалобы на имя царя и великого князя подавались встречные жалобы, в которых они указывали на то, «что им посадские и волостные люди под суд и на поруки не даются, и кормов им не платят, и их бьют и в том меж их поклепы и тяжбы великие». По результатам рассмотрения указанных жалоб издавались царские уставные грамоты, которыми устанавливались нормы и правила взимания с населения обязательных платежей, полномочия представителей княжеской власти в сфере обеспечения правопорядка и осуществления правосудия. Особое внимание обращалось на недопустимость причинения населению обид, продаж, применения в отношении людей силы под страхом царского наказания<sup>18</sup>. Анализ содержания приведенных уставных грамот показывает, что обращение посадских людей и крестьян на имя царя и великого князя с жалобами на действия наместников и волостелей носило массовый и систематический характер и было обусловлено постоянным злоупотреблением последними предоставленными им властными полномочиями.

Отдельной вехой в развитии института обжалования незаконных решений и действий должностных лиц публичной администрации является принятие Судебника 1550 г. Ряд статей этого законодательного акта непосредственно регулирует вопросы такого обжалования. Имеются в виду, в частности, ст. 7, 22, 24, 75 Судебника. Проанализируем далее данные нормативные положения.

Статья 7: «А к которому боярину, или к дворецкому, или к казначею, или к дьяку придет жалобник его приказу, и ему жалобника своего приказу от себя не отсылати, а давати ему жалобником своего приказу всем управа, который будет жалобник бьет челом по делу. А которому будет жалобнику без государева ведома управы учинити не мочно, ино челобитье его сказати царю государю». Далее в статье указывается на обязанность рассмотрения должностными лицами, рассматривающими определенные вопросы, жалобы, относящейся к их ведению, на недопустимость отказа в ее рассмотрении и на ответственность за нарушение этого требования: «А который боярин, или дворецкой, или казначей, или дьяк жалобника своего приказу отошлет, а жалобницы у него не возьмет и управны ему или отказу не учинит и царю государю челобитья его не скажет, и учнет тот

<sup>18</sup> См.: ААЭ. Т. 1. С. 231–239, 261–267.

жалобник бити челом государю, что ему управы не учинили, и государь ту его жалобницу отошлет к тому, чей суд, и велит ему управу учинити, и бояре ему, или дворецкий, или казначей управы не учинят же, и тем, которые управы не учинят, быти от государя в опале».

Статья 7 Судебника 1550 г., по существу, уточняет и дополняет ст. 2 Судебника 1497 г. Содержание данной нормы сводится к закреплению правила о рассмотрении жалобы компетентным должностным лицом великокняжеской (царской) администрации (боярином, дворецким, казначеем, дьяком), к ведению которого приписан ее податель (жалобник) или отнесен вопрос, поставленный в жалобе, и о недопустимости отказа в ее принятии и рассмотрении таким компетентным должностным лицом<sup>19</sup>.

Статья 22: «А которые люди учнут искати на намесникех или на волостелех и на их людех по жалобницам и которые намесники или волостели за своих людей по жалобницам не за всех учнут отвечать, а исцы учнут искати на намесникех на волостелех и на их людей всего своего иску по жалобнице и без тех, за которых людей не отвечают, и по тем их жалобницам судити во всем иску по жалобницам и без тех людей, за которых не отвечают».

По смыслу приведенной нормы в случае подачи жалобы как на наместника или волостеля, так и на подчиненных им должностных лиц (тиунов, праветчиков, доводчиков) соответствующий наместник или волостель должен в полной мере нести ответственность и за неправомерные действия своих подчиненных<sup>20</sup>.

Статья 24: «А которые люди иногородцы учнут бити челом на намесников или на волостелей о обидных делех, как те намесники или волостели... кого чем избидят, и тем людем иногородцом приставов по тех намесников и по волостелей и по их людей и до съезду з жалованья давати, а велети тем намесником и волостелем присылати в свое место к ответу людей своих...».

Данная норма предоставляет право обжалования незаконных действий наместников, волостелей и подчиненных им должностных лиц иногородцам, т. е. жителям иных городов, не подсудных суду соответствующего наместника, в частности купцам, перемещавшимся по всей территории Русского государства из одних городов в другие. Такие жалобы могли подаваться в течение всего срока нахождения наместника на своей должности<sup>21</sup>.

Статья 75: «А хто пошлет пристава по намесника, по боярина, или по сына боярского, или по волостеля, и по их тиунов, и по царева и великого князя тиуна и по доводчиков, и намеснику»... им (авт.) «отвечати к сроку ехати...».

<sup>19</sup> См.: *Владимирский-Буданов М. А.* Указ. соч. С. 120–121 ; Судебники XV–XVI вв. С. 200–201 ; Памятники русского права. Вып. 4 : Памятники права периода укрепления русского централизованного государства. XV–XVII вв. / под ред. Л. В. Черепнина. М., 1956. С. 234, 266–267 (далее – ПРП. Вып. 4) ; РЗ. Т. 2. С. 132.

<sup>20</sup> См.: *Владимирский-Буданов М. А.* Указ. соч. С. 127–128 ; ПРП. Вып. 4. С. 237, 274–275 ; РЗ. Т. 2. С. 136.

<sup>21</sup> См.: ПРП. Вып. 4. С. 238, 276 ; РЗ. Т. 2. С. 137.

Названная статья Судебника определяет порядок и сроки явки наместников, в отношении которых подана жалоба, на суд. Неявка наместника или его представителя в суд в предусмотренный срок влекла для него последствия в виде возложения обязанности оплатить предъявленный иск и расходы по проезду<sup>22</sup>.

Комментируя приведенные выше положения Судебника 1550 г., известный советский историк И. И. Смирнов отмечал: «Жалобщики оказывались “в приказе” у того или иного боярина или дьяка в зависимости от того, “у кого будут которые города в приказе”. Таким образом, данный боярин или дьяк дает “управу” жалобщикам своего “приказанного” ему города по всем делам, независимо от характера жалобы...; бояре и дьяки, которым “приказаны” города, рассматривают жалобы городских посадских людей на наместников...; введение Судебником 1550 г. “суда по приказам” означало установление контроля со стороны центральных органов над деятельностью наместников, а также над городскими земскими властями – старостами и сотскими»<sup>23</sup>.

Таким образом, Судебник 1550 г. вводит принцип «суда по приказам», согласно которому все челобитные, в том числе жалобы на действия агентов публичной власти, должны были разрешаться по существу компетентными должностными лицами царского двора, к ведению которых были отнесены либо челобитчики (жалобники), либо вопросы, составляющие предмет соответствующих челобитных, и только в исключительных случаях докладываться государю.

В историко-правовой литературе на протяжении XIX–XXI вв. дискутируется вопрос о времени возникновения приказов как центральных органов управления и суда Московского государства. При этом временной период появления приказов в качестве государственных учреждений варьируется с конца XV в. до начала XVII в. В числе прочего высказывается также точка зрения, что в XVI в. таких органов еще не существовало и применительно к приведенным выше нормам Судебника 1550 г. под «судом по приказам» следует понимать не суд *приказа* как государственного органа (учреждения), а суд должностного лица царского аппарата, которому *приказано* (поручено) ведать соответствующие дела<sup>24</sup>. Данная точка зрения имеет право на существование, поскольку в царских грамотах XVI в., изданных как до принятия Судебника 1550 г., так и после его принятия, отсутствует указание на наименование конкретных приказов как органов управления и суда, а применительно к осуществлению централизованного управления и правосудия обычно использовались формулировки «наши бояре, которым дела

<sup>22</sup> См.: *Владимирский-Буданов М. А.* Указ. соч. С. 162 ; Судебники XV–XVI вв. С. 277–282 ; ПРП. Вып. 4. С. 253–254, 317–318 ; РЗ. Т. 2. С. 158–159.

<sup>23</sup> *Смирнов И. И.* Очерки политической истории Русского государства 30–50-х годов XVI века. М. ; Л., 1958. С. 322.

<sup>24</sup> См., например: *Неволин К. А.* Указ. соч. С. 122–136 ; *Вернер И. И.* О времени и причинах образования Московских приказов. М., 1907. С. 15–22 ; *Леонтьев А. К.* Образование приказной системы управления в Русском государстве. М., 1961. С. 54–56 ; *Лихачев Н. П.* Разрядные дьяки XVI века. М., 2007. С. 3–41 ; *Лисейцев Д. В.* Приказная система Московского государства в эпоху Смуты. Тула, 2009. С. 155–160, 171–172 ; *История суда и правосудия в России.* Т. 2. С. 262–269.

приказаны», «дьяки, у которых дела в приказе»<sup>25</sup>. Одним словом, речь шла о «приказных людях», а не о приказах как государственных учреждениях. В то же время необходимо согласиться с мнением А. К. Леонтьева, что «следует отличать поручение по управлению, даваемое персонально какому-либо лицу, от учреждения, которым это лицо было поставлено руководить». При этом далее автор констатирует следующее: «Наметившаяся с конца XV – начала XVI в. специализация дьяков по отдельным отраслям управления является исходным моментом в процессе образования первых государственных приказов...; сохраняя внешне форму личного приказа-поручения, дьяческий аппарат приказ-поручение в то же время уже представлял собой эмбрион образующегося учреждения ведомственного профиля, характер которого не менялся от того, что дьяк, возглавлявший его, получал новое назначение и терял с ним всякую связь»<sup>26</sup>.

Разделяя в целом обозначенный вывод А. К. Леонтьева, полагаем, что указание в царских грамотах XVI в. и в Судебнике 1550 г. на разрешение управленческих и судебных дел боярами и дьяками, «у которых дела в приказе», не означает, что эти должностные лица рассматривали отнесенные к их ведению вопросы единолично, что они сами осуществляли всё делопроизводство. Очевидно, что каждое из таких должностных лиц имело соответствующий аппарат подчиненных служащих, в частности подьячих. В связи с этим имеются все основания утверждать, что боярин или дьяк, которому было приказано разрешение определенной категории дел, олицетворял собой и соответствующий обособленный и предназначенный для их разрешения орган, пусть даже и не имевший официального наименования в царских грамотах XVI в. Иными словами, де факто приказы существовали уже в XVI в. Представляется, что в дальнейшем в XVII в. обозначенные аппараты царских должностных лиц получили официальное название приказов с закреплением за ними соответствующих наименований и тем самым оформились де юре в качестве центральных государственных органов Московского государства.

Итак, жалобы на действия наместников и подчиненных им должностных лиц во второй половине XVI в. должны были рассматриваться в качестве суда первой инстанции соответствующими компетентными должностными лицами царского двора, которые, однако, имели право передать их разрешение на уровень высшей судебной инстанции – государя посредством института доклада. При этом в литературе указывается также на участие в рассмотрении таких жалоб Боярской думы. Так, В. О. Ключевский отмечал, что Боярская дума на основании докладов приказов имела право вызывать представителей царской власти на местах, действия которых обжаловались, для отчета и принимать в отношении их меры, воздействия, подлежащие исполнению соответствующими приказами<sup>27</sup>. Ф. М. Дмитриев представлял рассмотрение жалоб государем и Боярской думой следующим образом: «Судебные дела всего более поступали в Думу по докладу приказных су-

<sup>25</sup> См., например: ААЭ. Т. 1. С. 163–165, 168–169, 177–178, 268–269.

<sup>26</sup> Леонтьев А. К. Указ. соч. С. 55.

<sup>27</sup> См.: Ключевский В. О. О государственности в России. М., 2003. С. 407–408.

дей. Доклад делался... начальником того места, из которого он поступал, следовательно, первоприсутствующим приказом... В двух только случаях законы XVI века непременно требуют доклада государю или Думе, именно: когда надобно вызвать на суд наместника вследствие принесенной на него жалобы и когда нужно определить сумму штрафа, налагаемого на провинившегося чиновника»<sup>28</sup>.

В российской историко-правовой литературе содержится общая характеристика имевшего место в XVI–XVII вв. в центральных органах царской власти производства по челобитным (жалобам). Так, в частности, И. И. Дитятин писал: «...духовенство, служилые люди, посадские, волостные и “всяких чинов” люди “били челом государю, царю и великому князю” о всяких таких своих тяготах, обидах и разорениях, просили “помиловать их горьких людишек, чтобы им не погинути и нарознь не разойтись”... Эти челобитья... не оставались гласом вопиющего в пустыне. Хотя московские цари и видели в них “докуку беспрестанную”, но ответом на все эти “челобитья великие” и эту “докуку беспрестанную” всегда было рассмотрение затрагиваемого вопроса и почти всегда удовлетворение жалоб и ходатайств; причем самая сфера вопросов или лучше предметов, по которым можно было царю “челом бить”, никогда не ограничивалась: били челом на “налоги и насильства” наместников, волостелей, воевод и прикащиков; просили о замене этих царских служилых людей своими излюбленными выборными; жаловались на “продажи и разорения” этих последних и просили их заменить воеводами; били челом о тяготе всяких государевых сборов и повинностей, прося облегчения...»<sup>29</sup>. С. Б. Веселовский в своей работе «Приказный строй управления Московского государства» следующим образом описал порядок рассмотрения челобитных в приказном аппарате: «Никто не был ограничен в праве подать челобитную с просьбой о какой-нибудь милости, с жалобой на любой судебный приговор или на любое действие приказных, на обидчиков вообще...; челобитчик, приезжая в Москву, прежде всего, отправлялся на дом к дьякам и подьячим и улаживал свое дело. В случае надобности он ходил с поклоном и подарками и к судье...; обладив свое дело, проситель подавал в приказ челобитную, что было уже в значительной мере формальностью. Этим объясняется ничтожное количество дошедших до нас челобитных, по которым просители получили отказ. Не было никакого смысла исполнять стоящую денег формальность (подача челобитных была обложена пошлиной), когда проситель знал заранее, что ему откажут»<sup>30</sup>.

По результатам рассмотрения жалоб населения и монастырей на действия представителей центральной власти и выборных должностных лиц местного управления выдавались царские грамоты, в которых осуждались такие действия, указывалось на необходимость их прекращения, а в некоторых грамотах и на воз-

<sup>28</sup> Дмитриев Ф. М. Указ. соч. С. 137–138.

<sup>29</sup> Дитятин И. И. Статьи по истории русского права / Издание О. Н. Поповой. СПб., 1895. С. 274–275.

<sup>30</sup> Веселовский С. Б. Московское государство : XV–XVII вв. Из научного наследия. М., 2008. С. 356–357.

возможные неблагоприятные последствия в случае их продолжения. При этом ссылка на неблагоприятные последствия для должностных лиц, совершающих незаконные действия, носила, как правило, общий характер и излагалась в стандартных для рассматриваемого исторического периода формулировках: «быти от меня Царя и Великого Князя в казни» или «быти от меня Царя и Великого Князя в опале и в продаже»<sup>31</sup>. Вместе с тем в отдельных царских грамотах содержалось указание на применение к нарушителям установленных в них запретов конкретных мер имущественного воздействия. Так, в царской грамоте от 2 апреля 1578 г., данной старостам и целовальникам, об освобождении от земских повинностей деревень Николаевского Коргопольского монастыря и о невзимании оброка с соляных его промыслов и рыбных ловель читаем: «А учнете Двинские данности старосты и целовальники и Унские и Ненокосские сборщики, с земель и с угодий, и с росолных выток, с варниц и с дворов, и с дров, и с лошадей, и с хлеба, а Варзужские данщики и сборщики с луков и с угодей, и с двора, и с запаса, наметывати на них черные розметы и над ними чинити силу, мимо нашей грамоты, а строитель Кирьяк или игумен с братьею о том нам учнут вперед бити челом, и нам их убытки и с волокитою счетчи велети взяти на вас»<sup>32</sup>. В царской грамоте от 21 августа 1555 г., изданной по жалобе игумена и братии Васильевского монастыря о незаконном взимании в пользу Новгородского наместника корма с монастыря и направленной в адрес новгородских дьяков, было указано, что в случае невозврата взятых кормовых денег они будут взысканы с дьяков в двойном размере с проестью и с волокитою, т. е. со всеми понесенными обиженными за время незаконного удержания денег издержками<sup>33</sup>.

В 1589 г. был издан новый Судебник, в ст. 8, 34–37 и 134 которого были воспроизведены с небольшими уточнениями и дополнениями приведенные выше положения Судебника 1550 г., касающиеся обжалования действий наместников и волостелей в центральных органах царской власти<sup>34</sup>.

В XVII в. продолжилась сложившаяся в предыдущем столетии практика рассмотрения приказами и царем жалоб посадских, церковных людей и крестьян на незаконные действия представителей центральной и местной власти.

В рамках исследуемого вопроса весьма интересна царская грамота от 10 августа 1620 г., которая, по сути, представляет собой нормативный правовой акт о пресечении злоупотреблений властью со стороны воевод и приказных людей. В данной грамоте дается обобщенная характеристика типичных нарушений представителями власти прав посадских и уездных людей, допускаясь в XVII в. на всей территории Российского государства. В числе таких нарушений грамота, в частности, называет: насилие, продажи (взимание штрафов), взим-

<sup>31</sup> См., например: ААЭ. Т. 1. С. 155–157, 365–366, 413.

<sup>32</sup> ААЭ. Т. 1. С. 363–364.

<sup>33</sup> См.: Дополнения к актам историческим, собранные и изданные археографической комиссией. Т. 1. СПб., 1846. С. 119.

<sup>34</sup> См.: ПРП. Вып. 4. С. 414, 418–419, 430–431.

мание посулов (взятки), поминков, кормов, использование городских и уездных людей для выполнения работ на дворах воевод и приказных людей (распахивание земель, сенокосение, хлебопечение, изготовление различных изделий). В акте содержится предупреждение о недопустимости совершения перечисленных действий и указывается на последствия нарушения установленного запрета: «а будет в которых городах воеводы учнут делати не по нашему указу, самовольством, а на кого в чем будут челобитчики, и то все велети взять на них вдвое, да им же от нас быть в великой опале»<sup>35</sup>.

Как уже было отмечено выше, в XVII в. официально закрепляется система приказов как центральных органов государственной власти. При этом приказы выполняли как функции органов управления, так и судебные функции. Вот как характеризовал место приказов в системе органов публичной власти Московского государства К. А. Неволин: «Правительственные дела в Приказах не были отделены от судных, и один и тот же Приказ, по отношению к известному предмету, нередко был как правительственным, так и судебным местом. Можно принять почти за общее правило, что каждый Приказ был судебным местом для людей, состоявших, по роду дел, под его управлением... Главное различие между Приказами состояло в том, что одни из числа их заведывали известным родом дел во всем вообще Государстве или, по крайней мере, в значительной его части; другие, напротив того, имели в своем ведении только определенную часть Государства и притом или по разным ветвям управления, или, в частности, по судной части»<sup>36</sup>. Ф. М. Дмитриев писал, что «...почти всякий приказ имел свою долю судебной власти, ибо, во-первых, к каждому почти приказу были приписаны города, и некоторые из этих городов находились не только в финансовой, но и в судебной зависимости...; во вторых, каждый приказ судил тех людей, которые были ему подчинены по роду своих занятий»<sup>37</sup>. Характеризуя принципы организации деятельности приказов, А. Д. Градовский отмечал: «Каждое ведомство имело в виду не только известную отрасль управления, но и всех лиц, по чему-нибудь приписанных к этому управлению... Разделение ведомств в Московском государстве вело обыкновенно не только к отделению разных отраслей управления, но и целых классов общества один от другого. Во времена преобладания территориальных приказов выражение “кому какие люди приказаны” не означало еще разделения сословий. Люди “приказывались” еще по месту их жительства, по области, к которой они принадлежали. Они ведались и судились у того, “у кого будет в приказе” такой-то город или волость»<sup>38</sup>. Действие принципа суда, в том числе рассмотрения жалоб на действия представителей власти, по соответствующим приказам подтверждается и отдельными царскими грамотами XVII в. Так, в жалованной грамоте посадским людям города Романова от 13 ноября 1613 г. установлено подчинение их Посоль-

<sup>35</sup> ААЭ. Т. 3. С. 159–160.

<sup>36</sup> Неволин К. А. Указ. соч. С. 140.

<sup>37</sup> Дмитриев Ф. М. Указ. соч. С. 125–126.

<sup>38</sup> Градовский А. Д. История местного управления в России. СПб., 1868. Т. 1. С. 251.



скому приказу и сформулировано следующее правило подсудности: «А судити их нашим приказным людям..; А кому будет на них чего искати, и мы их всем велели ведать в Посольском Приказе дьяком нашим, а в иных Приказах ничем есмь их ведать не велели; и грамот и приставов по них из иных Приказов не посылают и ничем их не ведают, а ведают их во всем в Посольском Приказе по прежнему». В другой царской грамоте от 17 апреля 1634 г. определена подсудность дел Юрьева монастыря Приказу Большого Дворца и, в частности, предусмотрено, что монастырским людям «... бити челом о всяких управных делах и о всяких обидах и искати на всяких чинов людей в одном Приказе Большого Дворца, перед окольным нашим.., да перед дьяки нашими...»<sup>39</sup>.

В российских архивах сохранился ряд челобитных XVII в., в которых излагаются жалобы посадских и церковных людей на незаконные действия представителей власти. Представляют интерес форма и стиль изложения соответствующих жалоб. Например, в период 1604–1605 гг. нижегородцем Михаилом Молчановым на имя царя была подана челобитная на незаконные действия дьяка Нижегородской приказной избы Алексея Карпова, выразившиеся в отказе утвердить винное жалованье кабацким старостам. В этой челобитной просьба к царю выражается следующими словами: «Царю государю... бьет челом и являет холоп твой Михалко Молчанов на Олексея Карпова..; А я, холоп твой, надеюсь во всем на тебя, государя царя и великого князя Бориса Федоровича всеа Руси..; Милосердный государь царь и великий князь Борис Федорович всеа Руси самодержец, смилуйся: вели, государь, мое челобитье и явку записать, что дьяк Олексей Карпов меня называл изменником и вором, а я, холоп твой, тебе, милосердному государю царю и великому князю Борису Федоровичу всеа Руси самодержцу... не изменник. Царь государь и великий князь Борис Федорович всеа Руси, смилуйся, пожалуй!»<sup>40</sup>. В датированной 1651 г. челобитной жителей города Шуи на губного старосту Любима Кишкина, содержащей жалобу на его злоупотребления (причинение убытков, незаконное помещение людей в тюрьму, волокиту в рассмотрении челобитных), читаем: «Царю Государю и Великому князю Алексею Михайловичу всеа Руси бьют челом сироты твои Шуяне посадские людишки... на Шуйского Губного Старосту Любима Васильева сына Кишкина..; он Любим того поклепного дела для своей корысти, по се время, не вершит, и из тюрьмы их (целовальника Ваську Павлова и сына его Минку. – П. К.) не освободит, и напрасно их продает и убытчит и волочит, а твоей Государевой Шуйской кабацкой казне, без тово целовальника, без Васьки чинится простой и недобор. Милосердный Государь, Царь и Великий Князь Алексей Михайлович всеа Руси пожалуй нас сирот своих, вели Государь, ему Любиму

<sup>39</sup> Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи археографической экспедицией Императорской академии наук. СПб., 1836. Т. 3 (1615–1645). С. 15–16, 381–382 (далее – ААЭ. Т. 3).

<sup>40</sup> Нижегородский край в конце XVI – первой половине XVII в. (Акты приказного делопроизводства : сб. документов. Н. Новгород, 2009. С. 39–40).

Кишкину то поклепное дело вершить по твоему Государеву новому Соборному Уложению...»<sup>41</sup>.

В XVII в. отмечается также издание московскими приказами указных грамот по результатам рассмотрения жалоб городских и уездных людей на незаконные действия воевод и других представителей власти. В частности, в архивах сохранился ряд таких грамот, изданных от имени царя и великого князя приказом Устюжской четверти. В них, обращается внимание на распространенные в государственном аппарате того времени злоупотребления в виде насилия, продаж, причинения убытков, незаконного взимания кормов, посулов и поминков, истребования подвод, безвозмездного использования труда населения на дворах воевод и приказных людей и на обязанность прекращения подобных действий<sup>42</sup>.

Подробное описание злоупотреблений властью со стороны воевод и приказных людей в XVII в., которые и выступали в качестве предмета жалоб на имя царя, содержится в работе выдающегося русского правоведа XIX в. Б. Н. Чичерина «Областные учреждения России в XVII веке»<sup>43</sup>. Говоря об условиях, способствовавших распространению злоупотреблений властью со стороны воевод, и о защите от таких злоупотреблений Б. Н. Чичерин, в частности, отмечал следующее: «Отсутствие правильного разграничения ведомств давало им еще более простора, а запутанность управления, великость предоставленной им власти, недостаток юридических форм и строгого контроля со стороны центрального правительства давали им возможность употреблять свою власть во зло, наживаться и всячески притеснять жителей управляемой области...»; «Обыкновенным средством против притеснений было принесение жалобы царю». Однако, несмотря на наличие права на обжалование, реализовать его было не просто, так как «...воеводы часто не пропускали в Москву челобитчиков», и кроме того, воеводы находили «всегдашних защитников в членах приказов, которым они платили за воеводства»<sup>44</sup>. Формы и способы злоупотреблений воевод в XVII в. раскрывает также А. Д. Градовский<sup>45</sup>.

В 1649 г. было принято Соборное уложение царя Алексея Михайловича, значительный массив норм которого регулировал порядок осуществления правосудия и в том числе правила обжалования незаконных действий представителей власти (дьяков, воевод и всяких приказных людей). Так, в частности, ст. 1 главы X «О суде» предоставляла право суда от имени государя царя и великого князя боярам, окольным, думным людям, дьякам и всяким приказным людям и судьям.

<sup>41</sup> Старинные акты, служащие преимущественно дополнением к описанию г. Шуи и его окрестностей. Изданы почетным гражданином Яковом Гарелиным. М., 1853. С. 137–138.

<sup>42</sup> См.: Указные грамоты городовым воеводам и приказным людям 1613–1626 гг. // Рос. гос. архив древних актов, Сев. отд-ние Археографической комиссии РАН / отв. ред. И. В. Пугач. М., 2012. С. 146–147, 158–159, 237–238.

<sup>43</sup> См.: Чичерин Б. Н. Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856. С. 298–328.

<sup>44</sup> Там же. С. 328–329, 337.

<sup>45</sup> См.: Градовский А. Д. Указ. соч. С. 374–376.

Все эти судьи обязывались «всякую росправу делать всем людем Московского государства от большаго и до меньшаго чину вправду»<sup>46</sup>.

Статья 20 главы X Соборного уложения по существу с некоторыми уточнениями и дополнениями воспроизводит положения ст. 7 Судебника 1550 г. и устанавливает обязанность вначале подавать челобитные в приказах боярам, окольным, думным и всяким приказным людем, «кто в котором приказе ведом» и далее предусматривает возможные основания для дальнейшего обращения с челобитными непосредственно к государю: если «в приказе суда не дадут» или «против его челобитья указу ему не учинят»<sup>47</sup>.

Специальной нормой, регулирующей правила судебного обжалования незаконных действий представителей власти, является ст. 150 главы X Соборного уложения, согласно которой: «А которые воеводы и дьяки, и всякие приказные люди, будучи у государевых дел в городах учнут городским и уездным всяких чинов людем чинить продажи и убытки, и в том на них будут челобитчики, и сыщется про их продажи и про насилство допряма, и на тех воеводах по сыску взятое править тем людем, кого они в чем изобидят, да на них же имать на государя пеню, что государь укажет смотря по делу»<sup>48</sup>. Таким образом, данная норма предусматривала возможность применения к должностным лицам, в отношении которых жалобы были признаны обоснованными, двух мер ответственности: 1) взыскание незаконно удержанных с челобитчиков платежей или незаконно изъятого у последних имущества; 2) взыскание пени, т. е. административного штрафа, размер которого с учетом обстоятельств конкретного дела определялся государем.

До нашего времени дошли отдельные царские грамоты второй половины XVII в., изданные по результатам рассмотрения жалоб посадских и монастырских людей на злоупотребления представителей центральной и местной властей, которыми были установлены меры ответственности соответствующих должностных лиц. Так, в частности, в Наказе Якутскому воеводе Ивану Приклонскому от 8 марта 1680 г. за обиды и необоснованное взыскание с местного населения налогов (ясака), присвоение казенного имущества (соболиного меха) предусматривалось наказание виновных в злоупотреблениях боярских людей, сотника, подьячих в виде битья кнутом, ссылки в остроги на пешую службу, изъятия в казну принадлежащего им имущества («а животы их взять в государеву казну»), отстранения от дел («и к делам их ни к каким не посылать»), возложения обязанности вернуть людем все незаконно у них изъятое («...и кого они у ясашных людей что взяли, и то на них доправить и отдать тем людем, у кого что взяли...»). О принятых в отно-

<sup>46</sup> Соборное уложение 1649 года. Текст. Комментарии. Л., 1987. С. 31 (далее – Соборное уложение).

<sup>47</sup> Там же. С. 33.

<sup>48</sup> Там же. С. 47.

шении виновных должностных лиц мерах ответственности воевода обязывался сообщить («отписать») великому государю<sup>49</sup>.

Таким представляется нам эволюция института административной юстиции в России периода формирования и расцвета Московского государства (конец XIV–XVII в.). Исходя из вышеизложенного, можно выделить следующие основные черты данного института.

1. В рассматриваемый исторический период административная юстиция в Российском государстве заключалась в разрешении жалоб населения на незаконные действия представителей центральной государственной власти (наместников, воевод и должностных лиц их аппарата (приказных людей)) и представителей местной выборной власти (старост, целовальников, дьячков и др.).

2. Органами административной юстиции выступали вначале отдельные должностные лица великокняжеского (царского) двора (бояре, окольничии), которым было приказано ведать те или иные территории государства и население этих территорий, затем – возглавляемые дьяками приказы, представлявшие собой центральные государственные ведомства, выполнявшие одновременно как функции управления, так и функции правосудия, и в качестве высшей инстанции – великий князь, царь-государь при участии образованного при нем высшего совещательного органа – Боярской думы.

3. По своей сущности разрешение жалоб подданных Московского государя на незаконные действия агентов публичной администрации ввиду смешения в существовавшем тогда государственном аппарате функций управления и правосудия может быть охарактеризовано одновременно в качестве как административного производства по жалобам, так и административного судопроизводства.

4. Административно-правовая защита нарушенных незаконными действиями представителей центральной и местной властей прав жалобщиков (челобитчиков) заключалась в том, что на виновных должностных лиц возлагались обязанности по прекращению обжалуемых действий и возмещению обиженным причиненных им убытков. Кроме того, в некоторых случаях должностные лица, совершившие незаконные действия, подвергались наказаниям имущественного (взыскание ущерба в двойном размере, пени, конфискация имущества), телесного (битье кнутом), организационного (отстранение от службы, перевод на другие виды службы) характера. При этом нужно заметить, что данные меры ответственности не были предусмотрены законом, в частности Судебником 1550 г. и Соборным уложением 1649 г., в качестве уголовных наказаний за преступления по службе. В связи с этим, с нашей точки зрения, их следует отнести к административно-правовым санкциям, применявшимся по усмотрению государя в качестве мер реагирования на незаконные действия представителей

<sup>49</sup> См.: Дополнения к актам историческим, собранные и изданные Археографической комиссией. СПб., 1862. Т. 8. С. 261–270.

власти, факты которых устанавливались по результатам рассмотрения соответствующих жалоб населения.

5. В актовом материале рассматриваемого исторического периода не сохранилось сведений о приведении в исполнение великокняжеских и царских грамот, изданных по результатам рассмотрения жалоб на действия представителей власти, о реальном восстановлении нарушенных прав челобитчиков и применении к соответствующим должностным лицам мер имущественной и иной ответственности. Принимая во внимание имевший место в XV–XVII вв. массовый произвол агентов центральной и местной власти в городах и волостях, удаленность органов, принимавших решения по жалобам посадских и церковных людей, и, соответственно сложность осуществления контроля за исполнением исходящих из этих органов правовых актов, вполне обоснованно полагать, что большинство из таких решений игнорировалось и не исполнялось либо исполнялось не полностью, что в свою очередь порождало новые жалобы и бесконечную волокиту в их последующем разрешении.

**Для цитирования:** Кононов П. И. Возникновение и развитие института административной юстиции в России в XIV–XVII веках // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 547–566. (Юбилей, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-547-566>

**Recommended citation:** Kononov P. I. The emergence and development of the Institute of Administrative Justice in Russia in the XIV–XVII centuries // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 547–566. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-547-566>

*Волго-Вятский институт (филиал)  
Московского государственного юридического университета  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

**Кононов П. И.**, доктор юридических наук,  
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин,  
судья Второго арбитражного апелляционного суда в отставке  
E-mail: pav.cononov@yandex.ru

*Volga-Vyatka Institute (branch)  
of the Moscow State Legal University named after O. E. Kutafin (MSAL)*

**Kononov P. I.**, Doctor of Legal Sciences,  
Professor of the Public Law Disciplines Department,  
Retired Judge of the Second Arbitration Court of Appeal  
E-mail: pav.cononov@yandex.ru

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО –  
ВАЖНЫЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРАТУРЫ  
В ЗАЩИТЕ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН  
(Анализ судебной практики рассмотрения административных  
исков прокуратуры о признании незаконным бездействия органов  
местного самоуправления)**

**Е. В. Ламонов**

*Мичуринский государственный аграрный университет*

**Аннотация:** *статья содержит нормативно-правовое обоснование формирования в Российской Федерации административного судопроизводства, его роль в обеспечении защиты прав граждан от неправомерных действий (бездействия) и решений органов исполнительной власти и должностных лиц. Раскрывается вклад профессора Ю. Н. Старилова в научное обоснование необходимости учреждения в России административных судов и административного судопроизводства. Анализируется судебная практика рассмотрения административных исков прокурора на бездействия органов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *права и свободы граждан, защита, административное судопроизводство, прокурор, бездействие, органы местного самоуправления.*

**ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS ARE AN IMPORTANT  
MECHANISM FOR EXERCISING THE POWERS OF THE PROSECUTOR'S  
OFFICE IN PROTECTING THE RIGHTS, FREEDOMS AND LEGITIMATE  
INTERESTS OF CITIZENS  
(An analysis of the judicial practice of considering administrative claims  
of the prosecutor's office to invalidate the inaction of local governments)**

**E. V. Lamonov**

*Michurin State Agrarian University*

**Abstract:** *the article contains a legal basis for the formation of administrative proceedings in the Russian Federation, its role in ensuring the protection of citizens' rights from illegal actions (inaction) and decisions of executive authorities and officials. The contribution of Professor Yu.N. Starilov in the scientific substantiation of the need to establish administrative courts and administrative proceedings in Russia. The judicial practice of consideration of administrative claims of the prosecutor for the inaction of local governments is analyzed.*

**Key words:** *rights and freedoms of citizens, protection, administrative proceedings, prosecutor, inaction, local governments.*

Конституция Российской Федерации, провозгласив Россию демократическим правовым государством, в котором права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью, возложила на государство обязанность по признанию, соблюдению и защите этих прав (ч. 1 ст. 1, ст. 2). Эта обязанность гарантируется государством (ч. 1 ст. 45) через судебную защиту прав и свобод гражданина (ч. 1 ст. 46).

Приведенные конституционные нормы свидетельствуют о том, что судебная защита является важным фактором обеспечения правовой защищенности прав и свобод граждан, выполняя особую роль в гарантии реализации этих прав и свобод.

Согласно ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. И если конституционное судопроизводство получило свое нормативное закрепление<sup>1</sup>, а гражданское и уголовное получили дальнейшее глубокое реформирование<sup>2</sup>, то административное судопроизводство с 1993 г. более двух десятилетий не было законодательно оформлено.

Вместе с тем, как справедливо отметил профессор Ю. Н. Стариков, «именно названная конституционно-правовая норма содержит идею формирования в России административного судопроизводства как форму осуществления судебной власти»<sup>3</sup>, обеспечивающего возможность осуществления защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, юридических лиц от неправомερных действий (бездействия) и решений органов исполнительной власти и должностных лиц.

Необходимо также отметить, что при рассмотрении дел, вытекающих из публичных правоотношений, одной из сторон выступают орган публичной власти, должностное лицо, обладающие определенным аппаратом, властными административными полномочиями, в результате чего гражданин оказывается в неравном положении, что вызывает необходимость в активной роли суда в судебном разбирательстве, возложении бремени доказывания законности принятого акта на орган, его принявший.

Следует сказать, что среди ученых-административистов и практиков, которые в своих публикациях научно обосновывали необходимость учреждения в России административных судов и административного судопроизводства, что позволило бы быстро и на высоком профессиональном уровне рассматривать публично-правовые споры и по-настоящему уравнивать в правах подчиненного гражданина и начальника, описывали историческое развитие данного инсти-

<sup>1</sup> См.: О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>2</sup> С 1 февраля 2003 г. действует новый Гражданско-процессуальный кодекс, а с 1 июля 2002 г. – новый Уголовно-процессуальный кодекс.

<sup>3</sup> Стариков Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2003. Вып. 1. С. 50.

тута, приводили характеристику административной юстиции в зарубежных странах, значительный вклад принадлежит профессору Юрию Николаевичу Стариллову<sup>4</sup>.

В правовом демократическом государстве его правовая система должна включать в себя общепризнанные мировые стандарты уважения прав человека, законодательно закреплять ответственность государства за их обеспечение, гарантировать право каждого человека защищать свои права возможными способами, в том числе в суде. В связи с этим обоснованным является утверждение Ю. Н. Старилова, что «лишь с формированием административных судов можно будет говорить о законченности формирования новой правовой системы, соответствующей требованиям и общетеоретическим и правовым стандартам современного правового государства»<sup>5</sup>, ибо о необходимости обеспечения прав граждан судебным органом говорится и в нормах международного права. Так, в подп. «а», «б» п. 3 ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН, говорится, что каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется: обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве; обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты<sup>6</sup>.

При обсуждении необходимости формирования административного судопроизводства высказывалась обеспокоенность административным произволом и беззаконием государственных и муниципальных служащих<sup>7</sup>, обращалось вни-

<sup>4</sup> См.: *Стариллов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998 ; *Его же.* Административная юстиция : теория, история, перспективы. М., 2001 ; *Его же.* От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2003 ; *Его же.* Административные суды в России : новые аргументы «за» и «против». М., 2004 ; *Его же.* «Управленческая» и «судебная» концепция административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2006. № 1. С. 110–141 ; *Его же.* Российский административный процесс : от «широты» или «узости» понимания к поиску «реального» содержания и формированию полезной модели // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. Вып. 20 : Судебная реформа и правосудие в Российской Федерации : соотношение, правовое качество и проблемы / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2006. С. 132–164.

<sup>5</sup> *Стариллов Ю. Н.* Административные суды в России : новые аргументы «за» и «против». С. 31.

<sup>6</sup> См.: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5531/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5531/)

<sup>7</sup> См.: *Ламонов Е. В.* Административное судопроизводство – от дискуссии и законодательного застоя к реализации правового потенциала Конституции Российской Федерации // Правовая наука и реформа юридического образования. 2013. № 3 (26). С. 65.



мание на неправомерные действия со стороны органов исполнительной власти и их должностных лиц, бюрократию министерств и ведомств, которая «в последнее время ставит себя выше главного закона страны»<sup>8</sup>, что подрывает доверие граждан к государству, его способности реально защитить и восстановить нарушенные права и свободы в области публично-правовых отношений. Административные суды, по мнению профессора Ю. Н. Старилова, «смогли бы более эффективно ...обеспечить законность деятельности органов исполнительной власти, а также надежно защищать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц»<sup>9</sup>, а принятие Кодекса административного судопроизводства будет способствовать «осуществлению действенного полноценного контроля общества за государством, деятельностью государственных служащих и должностных лиц»<sup>10</sup>.

20 февраля 2015 г. Государственной Думой РФ был принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), который введен в действие с 15 сентября 2015 г. Данный Федеральный закон регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных или иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ст. 1 КАС РФ).

Согласно ч. 1 ст. 39 КАС РФ прокурор вправе обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

Прокурор может также обратиться с административным иском в признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части (ч. 3 ст. 208 КАС РФ).

Приведем примеры из судебной практики рассмотрения городским (районным) судом административных исков прокурора о признании незаконным без-

---

<sup>8</sup> Старилов Ю. Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 32.

<sup>9</sup> Старилов Ю. Н. Чем может закончиться в 2009 г. дискуссия об учреждении в России административных судов и развитии административного правосудия // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвященной 50-летию юбилею юрид. фак. Воронеж. гос. ун-та (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Вып. 5, ч. 2 : Административное и муниципальное право. Серия: Юбилеи, конференции, форумы. Воронеж, 2009. С. 419.

<sup>10</sup> Старилов Ю. Н. Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2007. № 2 (3). С. 128.

действия органов местного самоуправления. Речь идет о случаях, «когда органы или должностные лица в силу возложенных на них законом или должностными инструкциями обязанностей должны были совершить определенные действия, но не сделали этого, и это повлекло за собой нарушение прав и свобод граждан»<sup>11</sup>.

Прокурор Мичуринского района Тамбовской области обратился в суд с административным иском к администрации Мичуринского района Тамбовской области о признании незаконным ее бездействия, выразившегося в непринятии мер по разработке и утверждению административных регламентов предоставления муниципальных услуг, связанных с предоставлением земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена; возложении на административного ответчика обязанности в срок до 1 июня 2019 г. принять меры по разработке и утверждению административных регламентов предоставления муниципальных услуг.

В обоснование указано, что п. 3 постановления администрации Тамбовской области от 9 декабря 2014 г. № 1561 «Об утверждении перечней государственных и рекомендуемых муниципальных услуг, предоставление которых организуется по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг» утвержден перечень государственных услуг по полномочиям, переданным для осуществления органам местного самоуправления, и муниципальных услуг, предоставление которых может быть организовано по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг. Разработку проекта административного регламента осуществляет орган, предоставляющий государственную услугу, или орган, предоставляющий муниципальную услугу, т. е. администрация Мичуринского района Тамбовской области, которой из 9 рекомендуемых услуг административный регламент разработан только к трем. Прокуратурой Мичуринского района Тамбовской области в адрес администрации Мичуринского района направлено представление от 25 января 2018 г. об устранении нарушений действующего законодательства. Несмотря на это, остальные административные регламенты администрацией Мичуринского района приняты не были.

Мичуринский районный суд Тамбовской области 24 апреля 2019 г. принял решение, которым удовлетворил иски прокурора Мичуринского района, за исключением регламента о предоставлении разрешения на осуществление земляных работ, признав незаконным бездействие администрации Мичуринского района Тамбовской области, выразившееся в непринятии мер по разработке и утверждению административных регламентов предоставления

---

<sup>11</sup> Токарев О. В. Оспаривание (обжалование) правовых актов управления : соотношение судебного и административного порядка // Российское правовое государство : итоги формирования и перспективы развития : в 5 ч. Ч. 3 : Административное, муниципальное, экологическое, земельное и трудовое право : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Воронеж, 14–15 ноября 2003 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2004. С. 535.

муниципальных услуг, связанных с предоставлением земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, возложив обязанность на административного ответчика в срок до 1 июня 2019 г. принять меры по разработке и утверждению вышеуказанных административных регламентов предоставления следующих муниципальных услуг.

Прокуратурой в рамках надзора за соблюдением законодательства в сфере охраны окружающей среды и обращения с отходами производства и потребления установлено, что в нарушение законодательства администрацией Кочетовского сельсовета по адресу нахождения места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов <адрес>, напротив \*\*\*, площадка не благоустроена, а именно: не оборудована ограждением. При этом нарушаются интересы муниципального образования в области охраны окружающей среды и санитарной защиты территории, конституционные права граждан, неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду, право на жизнь, так как существует потенциальная угроза причинения вреда жизни и здоровью граждан в связи с несоблюдением требований в области охраны окружающей среды и санитарной защиты территории от распространения бытовых отходов при осуществлении деятельности по сбору и утилизации бытовых отходов.

В связи с этим прокурор Мичуринского района Тамбовской области, действуя в интересах неопределенного круга лиц, обратился с административным исковым заявлением к администрации Кочетовского сельсовета Мичуринского района Тамбовской области, в котором просил признать незаконным бездействие администрации Кочетовского сельсовета Мичуринского района Тамбовской области, выразившееся в непринятии мер к оборудованию контейнерной площадки для накопления твердых коммунальных отходов ограждением и обязать административного ответчика привести в соответствие с требованиями законодательства место сбора и накопления отходов.

16 августа 2021 г. Мичуринский городской суд Тамбовской области полностью удовлетворил административный иск прокурора, указав, что как видно из материалов дела, на территории Кочетовского сельсовета Мичуринского района Тамбовской области площадка твердых коммунальных отходов по адресу: <адрес>, напротив \*\*\*, не имеет ограждения.

В соответствии с п. 3 Правил обустройства мест (площадок) накопления твердых коммунальных отходов и ведения их реестра, утвержденных постановлением Правительства РФ от 31 августа 2018 г. № 1039, места (площадки) накопления твердых коммунальных отходов создаются органами местного самоуправления, за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев, когда такая обязанность лежит на других лицах.

Согласно п. 12 ст. 12 Закона Тамбовской области от 25 февраля 2017 г. № 86-З «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Тамбовской области» за сельскими поселениями Тамбовской области, наряду с вопросами

местного значения, установленными ч. 3 ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закреплены следующие вопросы местного значения, а именно: участие в организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов.

Пунктом 3 раздела II, СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению населения, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28 января 2021 г. № 3, предусмотрено, что контейнерные площадки, организуемые заинтересованными лицами (далее – заинтересованные лица), независимо от видов мусоросборников (контейнеров и бункеров) должны иметь подъездной путь, твердое (асфальтовое, бетонное) покрытие с уклоном для отведения талых и дождевых сточных вод, а также ограждение, обеспечивающее предупреждение распространения отходов за пределы контейнерной площадки.

Мичуринский городской суд Тамбовской области 15 июля 2021 г. признал незаконным бездействие муниципального образования городской округ город Мичуринск Тамбовской области в лице администрации г. Мичуринска Тамбовской области, выразившееся в неорганизации проведения ремонтных работ на автомобильной дороге по ул. <\*\*\*> г. Мичуринска, и обязал данное муниципальное образование в лице администрации г. Мичуринска организовать ремонт автомобильной дороги в соответствии с требованиями «ГОСТ Р 50597-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля».

Данное решение суда было вынесено по иску прокурора г. Мичуринска Тамбовской области в защиту интересов неопределенного круга лиц о признании незаконным бездействия администрации г. Мичуринска Тамбовской области, выразившегося в неорганизации проведения ремонтных работ на автомобильных дорогах.

Так, в нарушение п. 5.3.2 ГОСТ Р 50597-2017, согласно которому возвышение обочины и разделительной полосы над проезжей частью при отсутствии бордюра не допускается на всех категориях дорог и группах улиц, срок устранения возвышения обочины и разделительной полосы одни сутки, на ул. <\*\*\*> г. Мичуринска установлено, что возвышение обочины относительно покрытия проезжей части составляет 11 см, при этом бордюрный камень отсутствует.

Согласно п. 3, 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Фе-

дерации» к вопросам местного значения муниципального, городского округа относится владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального, городского округа, а также дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального, городского округа, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Исходя из требований ч. 11 ст. 5 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» автомобильными дорогами общего пользования местного значения городского округа являются автомобильные дороги общего пользования в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог.

При таких обстоятельствах, с учетом вышеприведенных норм, принимая во внимание, что ремонт автомобильной дороги по ул. <\*\*\*> до настоящего времени не проведен, суд признал установленным, что именно администрацией г. Мичуринска Тамбовской области не принимаются меры по организации ремонтных работ.

Так, органу местного самоуправления с 2018 г. было известно о неработоспособности очистных сооружений в микрорайоне ЦГЛ г. Мичуринска Тамбовской области, однако мер по прекращению сброса неочищенных сточных вод в приток реки Лесной Воронеж, запрету эксплуатации очистных сооружений, обеспечивающих надлежащую очистку сточных вод, принимаемых от абонентов – жителей города и юридических лиц, администрацией города не принято.

Кроме того, постановлением администрации г. Мичуринска от 23 ноября 2017 г. № 2563 «Об утверждении документации «Актуализация схемы водоотведения города Мичуринска Тамбовской области» утверждена схема водоотведения г. Мичуринска, в которой сведения об организации водоотведения в микрорайоне ЦГЛ отсутствуют, мероприятия по развитию системы водоотведения микрорайона ЦГЛ г. Мичуринска (строительству, реконструкции, модернизации) схемой не предусмотрены, оценка потребности в капитальных вложениях в строительство, реконструкцию и модернизацию системы водоотведения микрорайона ЦГЛ г. Мичуринска органом местного самоуправления при принятии указанного постановления не проведена.

В связи с этим прокурор г. Мичуринска в интересах неопределенного круга лиц обратился с административным иском к администрации г. Мичуринска о признании незаконным бездействия и возложении обязанности организовать водоотведение.

Мичуринский городской суд Тамбовской области своим решением от 15 июля 2021 г. признал незаконным бездействие администрации г. Мичуринска Тамбовской области, выразившееся в непринятии мер к организации централизованного водоотведения в микрорайоне ЦГЛ г. Мичуринска в соответствии с требованиями санитарно-эпидемиологического и природоохранного законодательства, и обязал администрацию г. Мичуринска организовать в течение 6 месяцев с момента вступления решения суда в законную силу централизованное водоотведение в микрорайоне ЦГЛ г. Мичуринска Тамбовской области в соответствии с требованиями природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства.

В своем решении суд отметил, что в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится организация водоснабжения населения и водоотведения в границах городского округа в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 4.3 ч. 1 ст. 17 названного федерального закона в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями в сфере водоснабжения и водоотведения, предусмотренными Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 6 этого же федерального закона к полномочиям органов местного самоуправления городских округов по организации водоснабжения и водоотведения на соответствующих территориях относится организация водоснабжения населения, в том числе принятие мер по организации водоснабжения населения и (или) водоотведения в случае невозможности исполнения организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, своих обязательств, либо в случае отказа указанных организаций от исполнения своих обязательств.

Согласно акту технического состояния объектов от 11 декабря 2020 г. очистные сооружения биологической очистки, кадастровый номер 68:26:0000128:1343, построены в 1958 г. Инженерные коммуникации отсутствуют. Обслуживающий персонал отсутствует, процесс технологии очистки не соблюдается. Обеззараживание (хлорирование) стоков перед сбросом в водоем не производится. Стоки в неочищенном виде сбрасываются в приток реки Лесной Воронеж.

Очистные сооружения находятся в нерабочем состоянии. Здание имеет значительные повреждения.

В связи с неработоспособностью очистных сооружений сточные воды, сбрасываемые с очистных сооружений ФГБНУ «ФНЦ имени И. В. Мичурина» в приток реки Лесной Воронеж, по составу и свойствам не соответствуют гигиеническим нормативам, что подтверждается протоколами лабораторных исследований, проведенных филиалом ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Тамбовской области в г. Мичуринск, Мичуринском, Петровском, Первомайском, Староюрьевском и Никифоровском районах».

Таким образом, установлено, что очистные сооружения в микрорайоне ЦГЛ г. Мичуринска Тамбовской области не функционируют, водоотведение не организовано, в связи с чем суд пришел к выводу о незаконном бездействии органа местного самоуправления при решении этого вопроса местного значения по организации водоотведения в микрорайоне ЦГЛ г. Мичуринска Тамбовской области.

Анализ приведенных примеров административных исков прокуроров показал, что в процессе административного судопроизводства происходит обеспечение прав и законных интересов граждан в различных областях жизнедеятельности. Это и необходимость разработки административных регламентов предоставления муниципальных услуг; соблюдения требований в области охраны окружающей среды и санитарной защиты территории от распространения бытовых отходов при осуществлении деятельности по сбору и утилизации бытовых отходов; принятия мер к организации централизованного водоотведения в соответствии с требованиями санитарно-эпидемиологического и природоохранного законодательства; обеспечения безопасности дорожного движения. Данное обстоятельство свидетельствует об эффективности административного судопроизводства в регулировании отношений, связанных с оспариванием действий (бездействия) органов публичной власти и их должностных лиц, на практике подтвердившего, что принятие КАС РФ явилось «важнейшим этапом совершенствования структуры российского правосудия, придания ему процессуального порядка, соответствующего стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций»<sup>12</sup>.

**Для цитирования:** Ламонов Е. В. Административное судопроизводство – важный механизм реализации полномочий прокуратуры в защите прав, свобод и законных интересов граждан (анализ судебной практики рассмотрения административных исков прокуратуры о признании незаконным бездействия органов местного самоуправления) // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 567–577. (Юбилей, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-567-577>

<sup>12</sup> Старилов Ю.Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. №2. С. 20–21.

**Recommended citation:** *Lamonov E. V.* Administrative proceedings are an important mechanism for exercising the powers of the prosecutor's office in protecting the rights, freedoms and legitimate interests of citizens (an analysis of the judicial practice of considering administrative claims of the prosecutor's office to invalidate the inaction of local governments) // *Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search* / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 567–577. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-567-577>

*Мичуринский государственный аграрный университет*

**Ламонов Е. В.**, кандидат юридических наук, доцент,  
профессор кафедры экономической безопасности и права  
E-mail: [elamn@mail.ru](mailto:elamn@mail.ru)

*Michurin State Agrarian University*

**Lamonov E. V.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,  
Professor of the Economic Security and Law Department  
E-mail: [elamn@mail.ru](mailto:elamn@mail.ru)



## АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС В РАБОТАХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ВОРОНЕЖСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ШКОЛЫ

**Е. Б. Лупарев**

*Кубанский государственный университет*

**Аннотация:** *статья посвящена анализу взглядов профессора Юрия Николаевича Старилова и его учеников на проблематику различных институтов административно-процессуального права. Как один из родоначальников новейшей отечественной теории административной юстиции Ю. Н. Старилов в своем понимании отдельных институтов административного процесса прошел путь от восприятия того, что было в советской теории административного процесса, через опыт европейских стран, прежде всего Германии, к собственному оригинальному пониманию административного судопроизводства и административного процесса в целом. Взгляды учеников Ю. Н. Старилова, тем не менее, колеблются от максимально широкого понимания административного процесса до сведения его только к двум видам производства – административному судопроизводству и производству по делам об административных правонарушениях.*

**Ключевые слова:** *административный процесс, административная юстиция, административное судопроизводство, Ю. Н. Старилов, Воронежская юридическая школа.*

## ADMINISTRATIVE PROCESS IN THE WORKS OF REPRESENTATIVES OF THE VORONEZH LAW SCHOOL

**E. B. Luparev**

*Kuban State University*

**Abstract:** *the work is devoted to the analysis of the views of Professor Yuri Nikolayevich Starilov and his students on the problems of various institutions of administrative procedural law. As one of the founders of the latest domestic theory of administrative justice, Yu. N. Starilov, in his understanding of individual institutions of the administrative process, went from the perception of what was in the Soviet theory of the administrative process, through the experience of European countries, primarily Germany, to his own original understanding of administrative proceedings and the administrative process as a whole. Views of Yu. N. Starilov, however, range from the broadest possible understanding of the administrative process, to reducing it to only two types of proceedings – administrative proceedings and proceedings in cases of administrative offenses.*

**Key words:** *administrative process, administrative justice, administrative proceedings, Yu. N. Starilov, Voronezh Law School.*

В текущей дискуссии о содержании и структуре административного процесса работы представителей Воронежской юридической школы занимают достойное и во многом определяющее научную дискуссию место.

Принято считать, что из представителей Воронежской школы административного права одним из первых затронул процессуальные вопросы административной ответственности И. А. Галаган. В его ставшем классическим труде «Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование»<sup>1</sup>, профессор пришел к выводу, что административный процесс представляет собой деятельность органов в сфере государственного управления по реализации их компетенции, направленную на разрешение индивидуально-конкретных дел, и на решение иных вопросов, входящих в их компетенцию. Конечно, профессор И. А. Галаган исходил при написании данной работы из того законодательства, которое существовало в 70-х гг. XX в. Но уже тогда он говорил об институтах административно-процессуального права и указывал, что дела об административных правонарушениях не должны рассматриваться как институт гражданского процесса. На наш взгляд, уже тогда началось формирование взглядов представителей Воронежской школы административного права и процесса на соотношение гражданского и административного процессов. Кроме того, И. А. Галаган не отделял производство по делам об административных проступках от административного процесса, считая их соотношение как часть и целое.

В 1985 г. в Издательстве ВГУ вышло учебное пособие О. К. Застрожной «Советский административный процесс»<sup>2</sup>, которое стало своеобразным продолжением взглядов Воронежской юридической школы на административный процесс.

Однако новая страница в развитии взглядов на административный процесс открывается с выходом в свет ряда фундаментальных работ Ю. Н. Старилова. Из его 474 работ, проиндексированных в Российском индексе научного цитирования, на момент подготовки данного исследования 93 прямо посвящены вопросам административного процесса. Очевидно, первым опытом исследования вопросов административного процесса для Ю. Н. Старилова становится учебное пособие, выпущенное в 1993 г. совместно с В. Г. Розенфельдом<sup>3</sup>. Затем последовали работы, изданные в Германии, но по проблематике административного процесса в России с учетом немецкого опыта<sup>4</sup>.

В 1998 г. вышла работа, ознаменовавшая собой новый этап исследований теории административного процесса в целом и административной юстиции в частности не только в локальных рамках конкретной юридической школы, но и без преувеличения в России в целом. Книга Ю. Н. Старилова «Административ-

<sup>1</sup> См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976.

<sup>2</sup> См.: Застрожная О. К. Советский административный процесс : учеб. пособие. Воронеж, 1985.

<sup>3</sup> См.: Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс : учеб. пособие. Воронеж, 1993.

<sup>4</sup> См.: Starilov J. N. Verwaltungsjustiz in Rußland. Probleme der modernen Theorie und Entwicklungsperspektiven // Osteuropa Recht. 1998. № 3/4. С. 217–252.

ная юстиция: проблемы теории»<sup>5</sup>, написанная на основе анализа теоретических представлений отечественной школы административного процесса и учитывавшая иностранный опыт, характеризуется целым рядом интересных выводов. Прежде всего, в контексте заявленной темы представляется обоснованным мнение Ю. Н. Старилова о том, что «рассмотрение возникшего спора (имеется в виду административно-правовой спор. – *Е. Л.*) происходит при применении норм не только публичного, но и частного права»<sup>6</sup>. По мнению Ю. Н. Старилова, сами юридические процедуры, предназначенные для реализации субъективных процессуальных прав индивида, выходят за рамки непосредственного содержания субъективных прав, являясь сутью способы обеспечения этих прав личности<sup>7</sup>. Ю. Н. Старилов считает, что обжалуемое решение содержит, как правило, и действия органа или должностного лица, принявшего решение<sup>8</sup>. Однако это суждение спорно. Решение – это одна из форм актов управления, способ выражения управленческих отношений, выраженный как осуществление не случайного выбора действий<sup>9</sup>. Акт управления, в свою очередь, представляет собой юридически властное действие, направленное на установление общеобязательных правил поведения участников управленческих отношений, а также на установление, изменение и прекращение административных правоотношений<sup>10</sup>. Правовые акты управления необходимо отграничивать от иных управленческих действий<sup>11</sup>. Таким образом, категория решения охватывается категорией действия.

Важно замечание Ю. Н. Старилова о том, что гражданско-процессуальный и уголовно-процессуальный закон устанавливает далеко не полный перечень обжалуемых судебных и иных процессуальных документов и действий<sup>12</sup>.

В более поздних работах Ю. Н. Старилов<sup>13</sup> часто отождествляет административный процесс с административным судопроизводством, чем вызывал и вызывает критику со стороны сторонников более широкого понимания данного явления<sup>14</sup>. В то же время Ю. Н. Старилов избрал позицию, при которой в широком понимании административного процесса в его структуре выделяется управленческий процесс и «собственно» административный как судебная реакция на воз-

<sup>5</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 59.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 65.

<sup>8</sup> См.: Там же. С. 81.

<sup>9</sup> См.: *Зеленевский Я.* Организация трудовых коллективов. Введение в теорию организации и управления. М. : Прогресс, 1971. С. 198.

<sup>10</sup> См.: *Новосёлов В. И.* Законность актов органов управления. М., 1968. С. 9.

<sup>11</sup> См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М., 2001. С. 222.

<sup>12</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция... С. 83.

<sup>13</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* О сущности и новой системе административного права : некоторые итоги дискуссии // Государство и право. 2000. № 5. С. 12.

<sup>14</sup> См.: *Соловей Ю. П.* К завершению дискуссии о понимании административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 359–378 ; *Панова И. В.* Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 13.

возможные нарушения нормативно установленных правил реализации управленческой деятельности. Он акцентирует внимание на том, что административный процесс в его собственном понимании есть процесс судебный и связан также с рассмотрением спора о праве<sup>15</sup>. Условность понятий, используемых для характеристики административного процесса, как и целого ряда других административно-правовых явлений (например, государственного управления), привело к тому, что ученые, а за ними и законодатель не могут определиться с соотношением таких основополагающих понятий, как процесс, производство и процедура. Нельзя, однако, согласиться с мнением тех авторов, которые считают, что этот спор носит скорее филологический, чем правовой характер<sup>16</sup>. Некоторые сторонники анализируемого узкого подхода пытаются дифференцировать указанные понятия, исходя из якобы охранительной природы процессуальных отношений<sup>17</sup>. Ю. Н. Стариков, являясь автором многочисленных работ по административной юстиции, последовательно заявляет, что административная юстиция – это специальный вид правосудия, связанный с деятельностью администрации и полиции, с разрешением спора о праве административном (публичном)<sup>18</sup>. Имея в виду возможность широкого толкования термина «административная юстиция», связанного не только с судебной, но и с управленческой деятельностью по административному порядку рассмотрения жалоб в области управления, Ю. Н. Стариков предлагает заменить термин «административная юстиция» на понятие «административное судопроизводство (правосудие)»<sup>19</sup>. Между прочим, данная позиция основана на законе. Федеральный законодатель практически не употребляет термин «административная юстиция», зато употребляет термин «административное судопроизводство».

Существенный вклад Ю. Н. Стариков внес в исследование вопросов иностранного, прежде всего германского, административного процесса<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция... С. 44, 53, 55.

<sup>16</sup> См.: *Баландин В. Н., Павлушина А. А.* О видах юридического процесса // *Правоведение.* 2002. № 4. С. 23.

<sup>17</sup> См.: *Протасов В. Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 40.

<sup>18</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция в России : место в структуре административного права, проблемы теории и развития // *Институты административного права России.* М., 1999. С. 200–201 ; *Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 159.

<sup>19</sup> *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция в России : место в структуре административного права, проблемы теории и развития // *Административное право Российской Федерации.* Великий Новгород, 1999. С. 69.

<sup>20</sup> См., например: *Зоммерманн К.-П., Стариков Ю. Н.* Административное судопроизводство (юстиция) в Германии : история развития и основные черты // *Государство и право.* 1999. № 7 ; *Starilov Yu. N.* Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes in Russland // *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa.* Berlin, 2019. P. 1627–1654 ; *Стариков Ю. Н.* Много административных процессов не бывает, или Административное судопроизводство – единственный вид современного российского административного процесса : по следам научно-практической конференции на тему «Современные проблемы построения российской модели административного процесса» (Сибирский юридический университет, г. Омск, 4 июня 2021 г.) // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* 2021. № 2(45). С. 287–293.

Как продолжатель Воронежской школы административного процесса проявил себя М. Ю. Стариков. Его работы, посвященные мерам предварительной защиты в административном судопроизводстве, внесли вклад в развитие междисциплинарной дискуссии по проблематике административного и гражданского процессов<sup>21</sup>.

Ученики Ю. Н. Старилова – представители Воронежской школы административного права в разные годы последовательно сформировали каркас современных представлений об административном процессе.

Прежде всего это работы С. Н. Махиной<sup>22</sup>. Считаю важным акцентировать внимание на таких мыслях С. Н. Махиной, как авторское понимание объема административного процесса, к которому она относит регламентированную законом деятельность по рассмотрению административных споров, а также деятельность по применению мер административного принуждения<sup>23</sup>. Важной считаю мысль С. Н. Махиной относительно отграничения административного судопроизводства от гражданского: «... в свое время законодатель мыслил именно о полной институциональной автономности и правовой обособленности этого вида судопроизводства, поскольку в противном случае вряд ли выделил бы административное судопроизводство наряду с такими самостоятельными видами, как конституционное, уголовное и гражданское»<sup>24</sup>. В свою очередь, ряд работ учеников С. Н. Махиной также посвящен отдельным аспектам административного процесса<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> См.: *Стариков М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску : к истории формирования правового института и процессуальной формы // Журнал административного судопроизводства. 2021. № 3. С. 45–58 ; *Его же.* Предварительная защита по административному иску в структуре административно-процессуальной формы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. № 1(24). С. 149–159.

<sup>22</sup> См.: *Махина С. Н.* Управленческий и административный процессы (проблемы теории и перспективы правового регулирования). Воронеж, 1998 ; *Ее же.* Административный процесс : проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999 ; *Ее же.* Примирение сторон в административном судопроизводстве : новое в законодательстве, теории и практике // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 4. С. 5–11 ; *Ее же.* О некоторых концептах и направлениях дальнейшего развития административного судопроизводства и административного процессуального права // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 35–42 ; *Ее же.* Теория доказывания и доказательств в административном судопроизводстве : становление и развитие // Там же. 2016. № 2. С. 4–9.

<sup>23</sup> См.: *Махина С. Н.* Административный процесс : проблемы теории, перспективы правового регулирования. С. 14.

<sup>24</sup> *Махина С. Н.* Теория доказывания и доказательств в административном судопроизводстве : становление и развитие. С. 172.

<sup>25</sup> См., например: *Горбунова Я. П.* Особенности доказывания в административно-процедурных производствах // Актуальные проблемы экономики, менеджмента, права и информационных технологий : теория и практика : материалы II Всероссийской науч.-практ. конф. (Воронеж, 29 ноября 2021 г.). Воронеж, 2021. С. 123–125 ; *Ее же.* Исполнительное производство как институт административного права : проблемы организации, практической реализации и перспективы правового регулирования. Воронеж, 2008.

Административно-процессуальным аспектам административного надзора посвятил одну из своих монографических работ и цикл статей А. В. Мартынов<sup>26</sup>. Он считает, что «КАС РФ не является единственным источником административного судопроизводства в Российской Федерации; к другим источникам могут относиться как Арбитражный процессуальный кодекс РФ, так и Кодекс РФ об административных правонарушениях. А если следовать вышеуказанным положениям Конституции РФ, административно-процессуальные нормы могут приниматься в рамках предоставленных полномочий и субъектами РФ, т. е. административное судопроизводство может регулироваться и региональными законами»<sup>27</sup>. Вряд ли вывод А. В. Мартынова о региональном регулировании административного судопроизводства соответствует положениям п. «о» ст. 71 Конституции РФ.

Из новейших работ проблематике административного процесса были посвящены работы К. В. Давыдова<sup>28</sup>. Соотношение административного процесса и административной процедуры «красной нитью» проходит через работы К. В. Давыдова<sup>29</sup>.

На уровне кандидатских диссертаций выделим работу Д. В. Уткина<sup>30</sup>.

Безусловно, следует упомянуть и кандидатскую диссертацию Т. В. Пешковой «Административное судопроизводство в судах общей юрисдикции в Российской Федерации», которая была написана в период подготовки Кодекса административного судопроизводства РФ и отразила в себе все дискуссионные моменты, связанные с принятием данного нормативного акта.

Разумеется, данная статья не претендует на абсолютную полноту изложения достижений Воронежской научной школы административно-процессуального права, а лишь констатирует и иллюстрирует сформировавшееся направление научных исследований, по праву считающееся одним из наиболее успешных в Российской Федерации.

<sup>26</sup> См.: Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. М., 2010; *Его же*. Роль и значение административного судопроизводства в обеспечении качества современного государственного управления // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 47–53.

<sup>27</sup> Мартынов А. В. Понятие и сущность административного судопроизводства в Российской Федерации // Вестник Нижегородского ун-та имени Н. И. Лобачевского. 2015. № 5/6. С. 277–278.

<sup>28</sup> См.: Давыдов К. В. Административные процедуры : концепция правового регулирования. Н. Новгород, 2020; *Его же*. Административные процедуры : российский и зарубежный опыт // под ред. Ю. Н. Старилова. Новосибирск, 2020; *Его же*. Подведомственность и подсудность административных дел в Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2021. № 3(46). С. 164–175; *Его же*. Судебный контроль за дискреционными административными актами : европейский и российский опыт // Современные правовые проблемы административного судопроизводства и административного процесса : материалы Первой Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. студентов, аспирантов и молодых ученых (Новосибирск, 9–10 апреля 2014 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова; под общ. ред. Л. П. Чумаковой. Новосибирск, 2015. С. 70–97.

<sup>29</sup> См.: Давыдов К. В. Административный процесс и административные процедуры : проблемы соотношения // Журнал административного судопроизводства. 2019. № 2. С. 5–14.

<sup>30</sup> См.: Уткин Д. В. Административное судопроизводство в современном правовом государстве : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004.

**Для цитирования:** *Лупарев Е. Б.* Административный процесс в работах представителей Воронежской юридической школы // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 578–584. (Юбилей, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-578-584>

**Recommended citation:** *Luparev E. B.* Administrative process in the works of representatives of the Voronezh law school // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 578–584. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-578-584>

*Кубанский государственный университет*

**Лупарев Е. Б.**, доктор юридических наук, профессор,  
академик Евразийской академии административных наук,  
заведующий кафедрой конституционного и административного права  
E-mail: [jeklouparev@yandex.ru](mailto:jeklouparev@yandex.ru)

*Kuban State University*

**Luparev E. B.**, Doctor of Legal Sciences, Professor,  
Academician Eurasian Academy of Administrative Sciences,  
Head of the Constitutional and Administrative Law Department  
E-mail: [jeklouparev@yandex.ru](mailto:jeklouparev@yandex.ru)

**ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ  
ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ:  
РАССУЖДЕНИЯ ОБ УНИВЕРСАЛЬНОСТИ И ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОСТИ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ**

**Ю. Б. Носова**

*Воронежский государственный университет*

**Аннотация:** исследуется специфика административной процессуальной формы, проявляющаяся в многообразии административных дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства. Анализ отличительных процессуальных особенностей разрешения административных дел о признании информации запрещенной к распространению и признании материалов экстремистскими приводит к выводу об универсальности и исключительности административной процессуальной формы.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административные дела, административная процессуальная форма, признание информации запрещенной, признание материалов экстремистскими.

**FEATURES OF CONSIDERATION  
OF CERTAIN CATEGORIES OF ADMINISTRATIVE CASES:  
REASONING ABOUT THE UNIVERSALITY AND EXCLUSIVITY  
OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURAL FORM**

**Yu. B. Nosova**

*Voronezh State University*

**Abstract:** the specificity of the administrative procedural form, which is manifested in the variety of administrative cases considered in the order of administrative proceedings, is considered. An analysis of the distinctive procedural features of resolving administrative cases on recognizing information as prohibited for dissemination and recognizing materials as extremist leads to the conclusion that the administrative procedural form is universal and exclusive.

**Key words:** administrative proceedings, administrative cases, administrative procedural form, recognition of information as prohibited, recognition of materials as extremist.



Доктором юридических наук, профессором Юрием Николаевичем Стариловым, начиная с 90-х годов прошлого века и до настоящего времени, написано немало интереснейших научных работ, издан ряд учебных пособий по проблематике административной юстиции, осуществления судебного контроля за действиями публичной администрации, обоснованию самостоятельности административного судопроизводства и создания административных судов<sup>1</sup>. Изложенные в них идеи, поставленные проблемы, обозначенные цели и перспективы развития административного процессуального законодательства существенно обогатили научные знания в сфере административного судопроизводства, стали основой для научных изысканий многих ученых, послужили толчком для воз-

<sup>1</sup> См., например: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : судебный контроль, административный иск или административное судопроизводство (правосудие)? // *Правовая наука и реформа юридического образования.* 1998. № 7. С. 65–90 ; *Старилов Ю. Н., Старилова С. Ф.* К вопросу о формировании административного судопроизводства // Там же. № 8. С. 182–217 ; *Старилов Ю. Н.* Административное правосудие как форма обеспечения прав и свобод человека и способ защиты государством гражданского общества // *Государство и гражданское общество : правовые проблемы взаимодействия.* Тюмень, 2007. С. 25–46 ; *Его же.* Судебный нормоконтроль как способ обеспечения законности публичного управления // *Юридические записки.* 2014. № 4 (27). С. 24–35 ; *Его же.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // *Административное право и процесс.* 2015. № 7. С. 9–14 ; *Его же.* Судебный нормоконтроль и административное судопроизводство в системе модернизации административного и административного процессуального законодательства // *Мировой судья.* 2015. № 4. С. 31–38 ; *Его же.* Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // *Административное право и процесс.* 2015. № 11 ; *Его же.* Административное судопроизводство в контексте модернизации процессуального законодательства России // Там же. № 2. С. 19–28 ; *Его же.* Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации – важнейший этап судебной реформы и модернизации административно-процессуального законодательства // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* 2015. № 2 (21). С. 8–15 ; *Его же.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации – надлежащая основа для развития административно-процессуальной формы и формирования нового административного процессуального права // *Журнал административного судопроизводства.* 2016. № 1. С. 29–38 ; *Его же.* Появление Кодекса административного судопроизводства – новый этап в развитии процессуального законодательства // *Судья.* 2017. № 3 (35). С. 4–10 ; *Его же.* К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* 2017. № 2 (29). С. 19–44 ; *Старилов Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С.* Административное судопроизводство : происхождение, модели и вопросы эффективной судебной административно-правовой защиты граждан // *Журнал административного судопроизводства.* 2019. № 1. С. 43–62 ; *Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата (направление подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»).* М., 2019 ; *Старилов Ю. Н.* Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации : год 2020-й // *Журнал административного судопроизводства.* 2020. № 3. С. 5–23 ; *Его же.* Требования правового государства – надлежащая основа для формирования парадигмы российского административного права // *Административное право и процесс.* 2021. № 2. С. 42–54 ; и др.

никновения серьезных дискуссий в научных сообществах административистов и процессуалистов<sup>2</sup>.

О значимости для Юрия Николаевича учебных, научных, правовых вопросов административного судопроизводства говорят также следующие факты: включение в наименование возглавляемой им кафедры термина «административное процессуальное право», а также учреждение и издание единственного в России периодического научного издания – «Журнала административного судопроизводства», специализирующегося на опубликовании результатов научных исследований, имеющих своей тематикой проблематику административного и административного процессуального права.

Наряду с этим, в одной из недавних научных статей Юрий Николаевич призвал к завершению дискуссии по таким вопросам, как: предмет и предназначение административного процесса, определение и относимость административного судопроизводства к системе административного процессуального права или, наоборот, к гражданскому процессу, «переписывание ГПК РФ» при создании Кодекса административного судопроизводства РФ, избыточность КАС РФ, представление судебного административного процесса как «слепок» классического гражданского процесса. Это предложение обосновывается тем, что спорящие стороны высказывают предельно ясные позиции и уже не продуцируют новых идей (относительно указанных глобальных проблем понимания значения, предназначения КАС РФ и его надлежащего административно-процессуального потенциала). Вместе с тем Ю. Н. Стариков указывает, что речь, конечно же, не должна идти о завершении дебатов относительно необходимости совершенствования процессуальной формы, улучшения качества множества конкретных норм

---

<sup>2</sup> См., например: *Сахнова Т. В.* Административное судопроизводство : проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 9. С. 35–40 ; № 10. С. 45–48 ; *Кононов П. И.* О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9–14 ; *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и административные процедуры : к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Там же. 2018. № 3. С. 7–23 ; *Старостин С. А.* Административный процесс как отрасль публичного права // Там же. 2017. № 4. С. 13–21 ; *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административный процесс и административно-процессуальное право в России : концептуальные проблемы современного развития // Там же. 2013. № 12. С. 3–15 ; *Боннер А. Т.* Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–51 ; *Его же.* Административное судопроизводство в Российской Федерации : миф или реальность (или спор процессуалиста с административистом)? // Вестник гражданского процесса. 2016. № 5. С. 11–53 ; *Старилов Ю. Н.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : значение для судебной и административной практики и проблемы организации преподавания учебного курса // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 9–10.

и институтов административного процессуального права, пересмотра содержащихся в КАС РФ правил<sup>3</sup>.

Настоящая статья представляет собой попытку порассуждать об универсальности и исключительности административной процессуальной формы в ответ на вышеуказанное предложение Ю. Н. Старилова – не прекращать дискуссии относительно совершенствования порядков рассмотрения и разрешения судами административных дел в области административного судопроизводства.

При этом следует иметь в виду признание в научной литературе, что принятие КАС само по себе не создало никакой новой процессуальной формы и что речь скорее можно вести об изменении источника правового регулирования, поскольку автоматическое перенесение норм о процедурах из одного нормативного акта (ГПК) в другой не меняет и не способно ни изменить природу таких процедур, ни создать какой-то особенный законодательный концепт<sup>4</sup>. Справедливыми представляются также рассуждения, что административное судопроизводство в России возникло совсем не в связи с принятием КАС, оно осуществлялось и ранее как судами общей юрисдикции, так и арбитражными судами, просто процессуальный порядок административного судопроизводства нормировался (а для арбитражных судов продолжает нормироваться и по сей день) другими, чем КАС, нормативными актами. При этом административное судопроизводство может рассматриваться как самодостаточная процессуальная форма только при условии наличия качественных особенностей, отличающих его от других видов процессуальных форм. По сравнению с судопроизводством гражданским таких особенностей не так уж много, что, однако, не снимает вопроса об отыскании своеобразия процессуальной формы административного судопроизводства в сравнении с формой гражданского судопроизводства<sup>5</sup>.

Традиционно цивилисты-процессуалисты указывают на незначительность количества и «удельного веса» отличительных особенностей административной процессуальной формы от гражданской процессуальной, апеллируя к известной работе А. Т. Боннера, в которой были обозначены четыре условия, при одновременном наличии которых был бы необходим КАС (значительное количество дел публично-правового характера в судах; споры эти специфичны, и традиционная гражданская процессуальная форма оказалась непригодна для их рассмотрения; взамен гражданской процессуальной выработана наукой и принята законодателем новая административно-процессуальная форма; создана специальная

<sup>3</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и КАС РФ : к прекращению дискуссии о его отраслевой принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. статей к юбилею доктора юрид. наук, профессора Елены Ивановны Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко. М., 2020. С. 96–100.

<sup>4</sup> Подробнее об этом см.: *Сахнова Т. В.* Указ. соч.

<sup>5</sup> См.: *Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства* / под ред. В. В. Яркова. М., 2021. С. 98.

система административных судов)<sup>6</sup>, а также сформулирован постулат о том, что особенностей порядка рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, было не очень много, они касались главным образом специфики доказывания и более активной роли суда<sup>7</sup>.

Вместе с тем на страницах юридической литературы стало появляться всё больше работ, где ученые, с учетом накопленного опыта процессуально-правовых исследований в сфере цивилистического процесса, вполне обоснованно сначала указывают на особенности административного судопроизводства с критической точки зрения, а затем в своих рассуждениях приходят к выводу, что эта специфика детерминирует особенности административной процессуальной формы. Так, Л. А. Терехова отмечает, что среди категорий дел, как перенесенных в КАС из ГПК РФ (например, бывшие главы 28 и 29 ГПК), так и заново введенных, большую часть составляют дела, где слабая сторона выступает именно ответчиком. Автор высказывает также опасения, что данное обстоятельство как раз и может выступить «соединительным мостиком» с нормами о наказании за совершение административного правонарушения, что требует всё же объективно оценить общественную потребность в самом существовании административного судопроизводства и Кодекса о нем и направление развития административного судопроизводства<sup>8</sup>. Далее Л. А. Терехова резюмирует, что в реальности говорить о наличии новой процессуальной формы как минимум преждевременно. Следует также обратить внимание на то, что уважаемому процессуалисту внушает тревогу высказываемые отдельными авторами суждения о недопустимости доминирования гражданской процессуальной формы над данными категориями дел, исходя из того, что существует самостоятельный вид судопроизводства – административное – и соображения о необходимости КАСа в том, чтобы дела из публичных правоотношений регулировались с учетом административных правоотношений, которые могут возникать не только по собственной воле, но и вопреки воле участников<sup>9</sup>. И, наконец, рассуждая о сущностных особенностях КАС, автор выделяет их всего две, лишь одна из которых говорит в пользу особой процессуальной формы, – это определение в ст. 1 КАС предмета регулирования Кодекса через установление двух исчерпывающих перечней дел: о защите прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций (девять категорий дел в ч. 2 ст. 1) и осуществление судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований (12 категорий дел в ч. 3 ст. 1) с проецированием

<sup>6</sup> См.: Боннер А. Т. Предисловие к учебнику по административному судопроизводству, или Краткая история российской административной юстиции // Вестник гражданского процесса. 2019. Т. 9, № 4. С. 46.

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 42, 48.

<sup>8</sup> См.: Терехова Л. А. Дрейф административного судопроизводства // Вестник гражданского процесса. 2020. № 3. С. 33.

<sup>9</sup> См.: Там же С. 38.

этого перечня на Особенную часть Кодекса тем, что в разделе IV «Особенности производства по отдельным категориям административных дел» этим категориям дел посвящены отдельные главы. При этом автор указывает как на негативную тенденцию постоянного увеличения количества дел в ч. 2 и 3 ст. 1 и соответственно в разделе IV КАС. Подобный законодательный подход (он напоминает ползучее расширение перечня новых обстоятельств для пересмотра судебных актов, вступивших в законную силу), по мнению Л. А. Тереховой, имеет тенденцию к расширению, способному выйти из-под контроля. Административные правоотношения многочисленны и разнообразны, и подобный путь процессуальной кодификации приведет в тупик<sup>10</sup>.

Наряду с этим, в другой публикации Л. А. Терехова приводит интереснейшие наблюдения, касающиеся отличий КАС от ГПК РФ, учитывающие особенности дел публичного характера (наличие главы 11 (раздела II) о мерах процессуального принуждения; широкое использование немедленного исполнения решений; сохранение понятия «подведомственность»; профессиональное представительство). Подобная констатация приводит автора к признанию тенденции увеличения числа новых положений, не известных ГПК РФ, что может быть претензией на создание собственной процессуальной формы. Совершенно справедливо ученый обращает внимание на Особенную часть, а конкретно на раздел IV, объединяющий главы, посвященные отдельным категориям дел, и выявляет такие особенности, как «индивидуальность» истцов и обязательное наличие нормы о рассмотрении дела, в которой содержатся разъяснения по предмету доказывания, и нормы о решении по делу, в которой описаны особенности содержания решения и его исполнения. Существование таких норм-инструкций, теперь прописанных в КАС, тоже может быть претензией на особенность процессуальной формы. Завершая рассуждения, Л. А. Терехова делает вывод о принципиальной возможности создания специфической процессуальной формы для административного судопроизводства, о чем свидетельствуют указанные выше факторы: появление в КАС положений, не характерных для ГПК РФ; «разрастание» Особенной части за счет притока новых категорий дел. Последнее, по мнению автора, учитывая многообразие административных правоотношений, может быть бесконечным, но в целом, само по себе, может стать характерной чертой новой процессуальной формы<sup>11</sup>.

В научной литературе даются также научно обоснованные оценки такого свойства административного судопроизводства, как конкретизация достаточно большого перечня административных дел в тексте КАС РФ.

Так, Е. А. Несвит указывает, что целесообразность формулирования и нормативного закрепления предмета регулирования КАС РФ обусловлена также много-

<sup>10</sup> См.: Терехова Л. А. Дрейф административного судопроизводства. С. 41.

<sup>11</sup> См.: Терехова Л. А. Перспективы развития административного судопроизводства // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. статей к юбилею доктора юрид. наук, профессора Елены Ивановны Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко. М., 2020. С. 143–146.

гранностью и некодифицированностью материального административного права, влекущих неоднозначное понимание его предмета<sup>12</sup>.

А. Б. Зеленцов констатирует, что дифференциация административного судопроизводства на виды судопроизводства и производства, с одной стороны, привела к значительному усложнению структуры судебного-административного процесса, а с другой – сделала процесс более гибким, учитывающим особенности отдельных категорий административных дел<sup>13</sup>.

Продолжающаяся тенденция к увеличению числа производств в КАС РФ, как отмечает П. П. Серков, вызвана многофункциональностью и сложной организацией публичного управления. Правовое регулирование административного судопроизводства вынуждено подстраиваться под эту объективную данность, а необходимость процессуального оформления выделенной специфики решаемых задач подвигает на обособление отдельных производств<sup>14</sup>.

Таким образом, теперь, когда даже процессуалисты принципиально допускают в своих рассуждениях признание факта существования специфической административной процессуальной формы, а административисты приводят заслуживающие внимания аргументы в пользу специфики административного судопроизводства, проявляющейся в многообразии числа административных дел, разрешаемых в соответствующих порядках, необходимо ответить на несколько вопросов о применимости административной процессуальной формы.

Во-первых, отвечает ли административная процессуальная форма требованию универсальности, т. е. ее пригодности для рассмотрения судами разных категорий дел, возникающих из материальных правоотношений различной отраслевой принадлежности<sup>15</sup>? Во-вторых, обладает ли административная процессуальная форма свойством исключительности с точки зрения ее уникальности для порядка рассмотрения соответствующих категорий административных дел.

Не ставя перед собой задачу всеобъемлющей характеристики всех категорий административных дел с позиции приемлемости административной процессуальной формы и не претендуя на окончательное разрешение сложных вопросов сущностной ее идентификации, хотелось бы обратить внимание на относительно недавно появившиеся в КАС РФ административные дела и подвергнуть научному осмыслению порядок их рассмотрения.

<sup>12</sup> См.: *Несвит Е. А.* Административное судопроизводство : от сущности к расширению категорий дел // *Российский судья*. 2019. № 3. С. 20.

<sup>13</sup> См.: *Зеленцов А. Б.* Дифференциация и унификация административного судопроизводства : концептуальные проблемы // *Административное право и процесс*. 2018. № 3. С. 30.

<sup>14</sup> См.: *Серков П. П.* Актуальные вопросы совершенствования административного судопроизводства в Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2015. № 2. С. 32.

<sup>15</sup> О понятии универсальности процессуальной формы см.: *Семенов В. М.* К вопросу о ценности гражданского процессуального права и гражданской процессуальной формы // *Краткая антология уральской процессуальной мысли : 55 лет кафедре гражданского процесса Уральской государственной юридической академии* / под ред. В. В. Яркова. Екатеринбург, 2004. С. 108.

На сегодняшний день законодатель четко и недвусмысленно определил правовую природу, а следовательно, и процессуальную форму разрешения административных дел о признании информации запрещенной к распространению и признании информационных материалов экстремистскими, закрепив такие дела в предмете регулирования КАС РФ.

При этом необходимо иметь в виду достаточно активно дискутируемый в науке вопрос об «особом административном судопроизводстве». Так, Н. А. Бурашникова предлагает внести в КАС РФ масштабные изменения и дополнения в целях формирования так называемого особого административного производства. При этом автор выделяет ряд признаков такого производства, которые якобы отличают его от административного искового производства. Первым из них, по мнению автора, является отсутствие спора о праве материальном в качестве обязательного критерия, выступающего основанием для возбуждения производства по делу в суде<sup>16</sup>. Развернутую критику подобных умозаключений дает Р. О. Опалев, который указывает, что с учетом важнейшей особенности административного судопроизводства, состоящей в активной роли суда при рассмотрении любого административного дела, нет необходимости в использовании разных порядков рассмотрения административных дел в зависимости от того, установлено ли в ходе производства по делу наличие спора о праве либо не установлено. Соответственно, не возникает необходимости перехода из одного порядка рассмотрения дела в другой (из особого производства, в рамках которого суду по гражданскому делу принадлежит активная роль, в исковое производство). В этом заключается серьезное преимущество процессуальной формы административного судопроизводства перед гражданской и арбитражной процессуальными формами<sup>17</sup>.

Весьма интересной выглядит аргументация А. В. Аргуновым необходимости отнесения порядка рассмотрения некоторых категорий административных дел к особому административному судопроизводству<sup>18</sup>. С таким подходом аргументированно не соглашается А. Б. Зеленцов, который указывает, что по своей юриди-

<sup>16</sup> См.: Бурашникова Н. А. Судебный контроль за соблюдением права на свободу и личную неприкосновенность : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 92.

<sup>17</sup> См.: Опалев Р. О. К вопросу о единстве и дифференциации процессуальной формы административного судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 9. С. 57–58.

<sup>18</sup> См.: Аргунов А. В. Особое производство в административном судопроизводстве // Проблемы судопроизводства по делам, возникающим из гражданских и административных правоотношений : сб. статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Л. В. Войтович, В. И. Кайнова. СПб., 2017. С. 34–40 ; *Его же*. Производство по делам о признании информационных материалов экстремистскими // Проблемы судопроизводства в суде первой инстанции по гражданским, арбитражным и административным делам : сб. статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Л. В. Войтович, В. И. Кайнова. СПб., 2019. С. 31–39 ; *Его же*. Каким быть особому производству по административным делам : к проекту изменений в КАС РФ // Вестник экономического правосудия РФ. 2017. № 3. С. 62–75 ; *Его же*. В поисках надлежащей процедуры рассмотрения дел о признании информационных материалов экстремистскими // Вестник гражданского процесса. 2015. № 6. С. 23–41.

ческой природе эти дела связаны со спором о праве, и отнесение их к бесспорным делам особого производства вряд ли правомерно<sup>19</sup>.

С. А. Бурмистрова утверждает, что многие категории административных дел, рассматриваемых в соответствии с процессуальным законом нашей страны в порядке административного искового производства, должны рассматриваться в особом порядке. Соответствующие дела, по ее мнению, объединяет то, что при их рассмотрении суд не производит оценку правомерности конкретного акта поведения административного ответчика. К числу этих дел автор относит, в частности, дела о признании информации, распространенной в сети «Интернет», запрещенной к распространению, поясняя, что в них достаточно констатировать наличие в информационных материалах информации запрещенного содержания<sup>20</sup>.

Критика подобной позиции изложена Р. О. Опалевым, обратившим внимание на содержание материального и процессуального законодательства, судебную практику по его применению, а также положения доктрины. Все дела, по мнению ученого, которые сторонники особого производства относят к бесспорным, на самом деле, представляют собой споры о конкретных публичных правах граждан и организаций. При этом административные иски по отдельным категориям административных дел и полномочия суда при их рассмотрении имеют определенную специфику, которая заслуживает глубокого критического анализа в рамках исследований, специально посвященных особенностям рассмотрения и разрешения отдельных категорий административных дел<sup>21</sup>.

Принципиально соглашаясь с умозаключениями Р. О. Опалева и учитывая, что соответствующие изменения в КАС РФ так и не были внесены, хотя законопроект об особом административном судопроизводстве был предложен Верховным Судом РФ, остановимся на порядках рассмотрения обозначенных категорий административных дел.

Производства по административным делам о признании информации запрещенной и признании информационных материалов экстремистскими урегулированы главами 27.1 и 27.2 КАС РФ, появившимися в содержании процессуального кодифицированного акта сравнительно недавно посредством внесения в него изменений Федеральным законом от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ. Это было обусловлено необходимостью установления четкого недвусмысленного порядка рассмотрения судами ставших достаточно распространенными дел и ознаменовало завершение дискуссий в науке и правоприменительной практике относительно процессуальной формы, в которой должны рассматриваться подобные дела. Действительно, практика стремительно менялась, что может быть проил-

<sup>19</sup> См.: *Зеленцов А. Б.* Дифференциация и унификация административного судопроизводства : концептуальные проблемы. С. 31.

<sup>20</sup> См.: *Бурмистрова С. А.* Система основных производств по защите публично-правовых интересов : какой ей быть // *Вестник гражданского процесса.* 2020. № 6. С. 66–83.

<sup>21</sup> См.: *Опалев Р. О.* К вопросу об особом административном судопроизводстве // *Арбитражный и гражданский процесс.* 2022. № 2. С. 37.



люстрировано тем, что в отношении дел данной категории до 2018 г. применялись различные процессуальные правила, предусмотренные ГПК РФ. Как отмечалось в литературе, некоторые суды считали необходимым рассматривать дела в порядке общих положений особого производства (глава 27 ГПК РФ); другие суды применяли положения главы 28 «Производство по делам об установлении юридических фактов» ГПК РФ; третьи рассматривали заявления в исковом порядке<sup>22</sup>. Позиция о необходимости рассмотрения таких дел по правилам особого производства в рамках производства по делам об установлении фактов, имеющих юридическое значение, была поддержана Верховным Судом РФ, который указывал, что признание тех или иных информационных материалов запрещенными для распространения означает констатацию того факта, что они нарушают запреты, установленные федеральным законодательством. По таким делам юридически значимым обстоятельством является сам факт распространения на таком сайте в сети «Интернет» запрещенной информации. Установление данного обстоятельства является достаточным основанием для признания данной информации, распространенной в сети «Интернет», запрещенной<sup>23</sup>. Относительно другой категории дел – о признании материалов экстремистскими – уместно привести такую аргументацию Верховного Суда, изложенную в ряде судебных актов: «Признание материалов экстремистскими преследует строго публичные цели, рассмотрение дела инициируется только государственным органом, его иные участники являются именно “заинтересованными лицами”, нежели “ответчиками” и “третьими лицами”, а сам спор, по существу, является крайне специфичным; всё это определяет и особый характер рассмотрения дела судом, то есть существование правил, отличных от общих правил искового производства. Фактически прокурор в заявлении выражает просьбу к суду об установлении правового состояния информационных материалов, которое между тем в дальнейшем может иметь юридическое значение, в том числе не только для привлечения лиц к ответственности за распространение, производство или хранение таких информационных материалов, но и для их изъятия, дальнейшего предотвращения их распространения иными лицами, что допускается в гражданском судопроизводстве по правилам особого производства»<sup>24</sup>.

Однако впоследствии Верховным Судом РФ было дано другое разъяснение, обусловившее выбор административной процессуальной формы к порядку разрешения рассматриваемых категорий дел. Эта позиция была сначала отражена в Обзоре судебной практики, в котором было разъяснено, что решения, являющиеся основаниями для ограничения доступа к сайтам в сети «Интернет», содержа-

<sup>22</sup> См.: *Аргунов А. В.* В поисках надлежащей процедуры рассмотрения дел о признании информационных материалов экстремистскими. С. 30.

<sup>23</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 9 июня 2015 г. № 51-КГПР15-7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Определение Верховного Суда РФ от 20 августа 2012 г. № 4-КФ12-1236. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

щим иную распространяемую посредством сети «Интернет» информацию, в том числе причиняющую вред здоровью и (или) развитию детей, распространение которой в Российской Федерации запрещено, принимаются судами общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства в рамках осуществления обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям (ч. 3 ст. 1 КАС). Производство по таким делам осуществляется по общим правилам административного искового производства<sup>25</sup>. Впоследствии Верховный Суд РФ подготовил законопроект, ставший законом о внесении изменений в КАС РФ, нормативно закрепившим административный процессуальный порядок рассмотрения дел о признании информации запрещенной и признании материалов экстремистскими.

Действительная схожесть и органичная связь двух видов дел (о признании информации, распространяемой в сети «Интернет» запрещенной к распространению и признании информационных материалов экстремистскими) выражается в том числе в использовании такого приема юридической техники, как указание в главе 27.2 КАС РФ отсылка к нормам главы 27.1 КАС РФ. Специфика процессуальных правил административного судопроизводства по административным делам о признании контента противоправным и информационных материалов экстремистскими достаточно ярко демонстрирует приверженность административной процессуальной форме и раскрывается следующими отличительными моментами.

Рассмотрение таких административных дел может быть инициировано только публично-правовыми субъектами. По административным делам о признании информации запрещенной к распространению административным истцом может выступать прокурор и иные лица, которым такое право предоставлено законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, а также Центральный банк РФ в отношении информации, указанной в ст. 6.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Подавляющее большинство соответствующих административных исков предъявляются прокурорами, которые достаточно активно используют предоставленное законом право на обращение в суд в защиту прав неопределенного круга лиц, а также интересов государства. При этом ответ на вопрос, каким иным лицам предоставлено такое право на обращение в суд, отнюдь не очевиден, поскольку прямо в законе они не поименованы. Анализ судебной практики показывает, что к «иным лицам», которые могут подавать административные иски о признании информации запрещенной к распространению не относятся «частные» субъекты, защищающие свои права и законные интересы, нарушенные в связи с разглаше-

<sup>25</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.03.2018 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 1.

нием информации ограниченного доступа или иным неправомерным использованием такой информации<sup>26</sup>.

Правом инициировать рассмотрение административного дела о признании материалов экстремистскими обладают также прокуроры, но в отличие от дел о признании контента противоправным только прокурорам предоставлено право обращаться в суд с соответствующим административным иском с заявлением.

Исходя из позиции Конституционного Суда РФ, нашедшей отражение в определении от 20 апреля 2017 г. № 906-О, наделяя прокурора правом обращаться в суд с заявлением о признании информационного материала экстремистским, т. е. в защиту государственных и общественных интересов, федеральный законодатель исходит из того, что прокурор обладает определенной дискрецией при решении вопроса о необходимости обращения в суд с заявлением о признании конкретного информационного материала экстремистским, вправе давать собственную предварительную оценку информационному материалу на предмет наличия признаков экстремизма для принятия дальнейших мер в отношении этого материала и независим при решении вопроса о необходимости обращения в суд с заявлением о признании информационного материала экстремистским. В связи с этим действующее правовое регулирование исключает понуждение гражданами прокурора в судебном порядке к принятию мер по признанию конкретных информационных материалов экстремистскими, имея в виду, что такие заявления подаются прокурором в защиту публичных интересов, а не прав и интересов конкретных граждан. В случае, если гражданин полагает, что конкретным информационным материалом затрагиваются и нарушены его права и свободы, законные интересы, он вправе использовать предусмотренные законодательством способы защиты данных прав<sup>27</sup>.

Таким образом, административными истцами по таким административным делам могут выступать только публично-правовые субъекты, при условии, что право на обращение в суд в защиту прав неопределенного круга лиц и интересов Российской Федерации с административным иском о признании информации запрещенной предоставлено им административным процессуальным законодательством и законодательством об информации, информационных технологиях и о защите информации, при этом полностью исключается возможность обращения с такими требованиями частных субъектов.

Говоря об административных ответчиках по данным категориям дел, следует, прежде всего, обратить внимание на особые правила, касающиеся установления такового. Во-первых, в качестве исключения из общего правила ч. 2 ст. 265.2 КАС РФ предусматривается, что сведения об ответчике указываются в содержа-

<sup>26</sup> Подробнее об этом см.: *Носова Ю. Б.* Особенности определения круга лиц, участвующих в административном деле о признании информации, размещенной в сети «Интернет», запрещенной // Журнал административного судопроизводства. 2022. № 1. С. 20–24.

<sup>27</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2017 г. № 906-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нии искового заявления только в случае установления лица, действия которого послужили поводом для подачи указанного административного искового заявления. Во-вторых, согласно ч. 1 ст. 265.3 при подготовке административного дела к судебному разбирательству судья определяет круг лиц, участвующих в деле, права и законные интересы которых может затронуть судебное решение. В случае выявления таких лиц суд привлекает их к участию в деле, извещает о времени и месте судебного заседания. В случае установления лица, действия которого послужили поводом для подачи административного искового заявления о признании информации запрещенной, суд привлекает его к участию в деле в качестве административного ответчика.

Формулировка «лицо, действия которого послужили поводом для подачи административного искового заявления о признании информации запрещенной» для идентификации административного ответчика позволяет на практике определять в качестве таковых самых разных субъектов (владельцев сайтов, авторов произведений, распространителей информации, администраторов доменных имен и др.).

При этом среди ученых высказываются мнения, что в качестве административных ответчиков, как правило, не стоит привлекать в дело лиц, именуемых в практике Европейского суда по правам человека и документах Совета Европы, техническими посредниками (провайдеров хостинга, операторов связи, администраторов доменных имен), роль которых сводится к предоставлению технической возможности для размещения информации в сети «Интернет»<sup>28</sup>.

По большому счету, закон не ставит возможность вынесения судом решения о признании информации запрещенной или материалов экстремистскими в зависимость от того, установлен ли ответчик по делу. Это объясняется тем обстоятельством, что в большинстве случаев установить авторство или принадлежность кому-либо противоправного контента не представляется возможным.

Вместе с тем КАС РФ предусматривает специальное правило, направленное, по всей видимости, на обеспечение разумного баланса публичных и частных интересов и защиту от «келейного» рассмотрения указанных дел, приводящего к злоупотреблениям, использованию административного судопроизводства для цензуры информационных материалов в целях нейтрализации политических оппонентов, устранения вероисповеданий, неугодных основным российским конфессиям<sup>29</sup>. Суть этого правила сводится к тому, что к участию в рассмотрении административного дела привлекается Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте РФ для дачи заключения по административному делу, если лицо, действия которого по-

<sup>28</sup> См.: *Опалев Р. О.* Проблемы ограничения доступа к информации в сети «Интернет» // Арбитражный и гражданский процесс. 2019. № 9. С. 50.

<sup>29</sup> О характеристике административного судопроизводства по делам о признании материалов экстремистскими см.: *Аргунов В. В.* Каким быть особому производству по административным делам... С. 71.

служили поводом для подачи административного искового заявления о признании информационных материалов экстремистскими, не установлено. Учитывая важность и значимость основных прав и свобод, в частности свободы слова и вероисповедания, которые могут быть затронуты принятием судебного решения о признании информационных материалов экстремистскими, а нередко сложность и спорность квалификации материалов в качестве экстремистских, вышеприведенное положение КАС РФ подлежит, безусловно, положительной оценке.

В целом административная процессуальная форма рассмотрения административных дел о признании информации запрещенной и материалов экстремистскими характеризуется заметной детализацией в тексте КАС РФ таких процессуальных институтов и элементов, как дополнительные требования к содержанию административного искового заявления; особые правила территориальной подсудности; дополнительные основания для возвращения административного искового заявления или оставления его без рассмотрения, а также отказа в принятии к производству административного искового заявления или прекращения производства по делу; обязательность публичного размещения информации о рассмотрении административного дела о признании информации запрещенной; специальные правила о мерах предварительной защиты; порядок вынесения и исполнения судебного решения о признании информации.

Активная роль суда, главенствующим образом определяющая специфику административной процессуальной формы, применительно к порядку рассмотрения административных дел о признании материалов экстремистскими, должна проявляться в назначении экспертизы по инициативе суда. На основе изучения судебной практики рассмотрения административных дел о признании материалов экстремистскими в научной литературе высказываются вполне справедливые суждения о том, что заключение эксперта выступает достаточно значимым, а в некоторых случаях решающим доказательством по данной категории дел<sup>30</sup>. Такие выводы подтверждаются также и позицией Конституционного Суда РФ, высказанной, в частности, в определении от 28 февраля 2017 г. № 463-О<sup>31</sup>, в котором указано, что разрешение вопроса о том, является ли тот или иной информационный материал, в том числе воспринимаемый гражданами в качестве источника их вероучения, экстремистским, в силу ст. 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» относится к компетенции судов общей юрисдикции, выводы которых не могут быть произвольными, а должны основываться на полном, всестороннем и объективном выяснении обстоятельств кон-

<sup>30</sup> См., например: *Савинов Л. В.* Экспертиза спорных информационных (экстремистских) материалов : методологические и правовые проблемы // Криминологический журнал Байкальского гос. ун-та экономики и права. 2015. Т. 9, № 2. С. 210 ; *Галяшина Е. И., Никишин В. Д.* Особенности административных дел о признании информационных материалов экстремистскими и их экспертиза в аспекте безопасности интернет-коммуникации // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 1. С. 163.

<sup>31</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2017 г. № 463-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

кретного дела, в том числе подтверждаться заключением эксперта, обладающего достаточными знаниями и квалификацией в области филологических, лингвистических, психологических и религиоведческих дисциплин, и на оценке судом соответствующего текста исходя не просто из его формального содержания, а из его потенциальной способности в современном обществе и в соотношении с распространенными в обществе учениями, не расцениваемыми в качестве экстремистских, приобретать характер, недопустимый с точки зрения ценностей, охраняемых Конституцией РФ, и могут быть проверены вышестоящими судами в рамках установленных процедур.

Сказанное всецело предопределяет необходимость в каждом случае рассмотрения дела о признании материалов экстремистскими оценку судом такого доказательства, как заключение эксперта, и отражение в судебном решении мотивов, по которым оно принято в качестве средств обоснования выводов суда.

Таким образом, анализ особенностей порядка рассмотрения административных дел о признании информации запрещенной к распространению и признании информационных материалов экстремистскими и сделанные на его основе умозаключения позволяют с весьма высокой степенью уверенности утвердительно ответить на поставленные в настоящей статье вопросы об универсальности и исключительности административной процессуальной формы. Приведенные выше ее специфические черты логично укладываются в модель процессуальной формы, характеризующейся общими признаками законодательной урегулированности, детальности процессуальной формы (процедура рассмотрения дел в суде урегулирована с позиции последовательности совершения всех действий судом и другими участниками процесса, а также регламентации содержания этих действий и процессуальных документов), универсальности (процедура рассмотрения и разрешения дел применима для любой категории, любой стадии процесса) и императивности процессуальной формы<sup>32</sup>. Наряду с общими, характерными для любой процессуальной формы признаками, административная процессуальная форма отличается уникальностью, проявляющейся в следующем: 1) самостоятельность административно-процессуальной формы, которая обусловлена прежде всего созданием специального законодательства об административном судопроизводстве (КАС РФ); 2) особая юридическая основа, на которой создается административно-процессуальная форма, а именно материальные административно-правовые отношения, возникающие в сфере взаимодействия органов публичного управления, граждан и иных субъектов административного права; 3) все элементы юридической конструкции «административно-процессуальная форма» призваны гарантировать эффективную защиту прав, свобод и законных интересов человека, гражданина, организаций от незаконных действий (бездействия) и решений органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; 4) каждый институт, входящий в систе-

<sup>32</sup> О характерных чертах процессуальной формы см.: Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства / под ред. В. В. Яркова. С. 110.

му административно-процессуальной формы, выполняет специальную роль в деле достижения целей и решения задач административного судопроизводства<sup>35</sup>. Применительно к административному судопроизводству по административным делам о признании информации запрещенной к распространению и признании материалов экстремистскими вышеуказанные принципиальные особенности административно-процессуальной формы проявляются в отдельных выявленных процессуальных возможностях определения круга лиц, участвующих в деле, правилах территориальной подсудности, требованиях к административному иску и судебному решению по административному делу, специфике процессуального института доказывания и доказательств, и других положениях и процессуальных режимах, которые обуславливают особые порядки взаимодействия суда и участников судопроизводства.

**Для цитирования:** Носова Ю. Б. Особенности рассмотрения отдельных категорий административных дел: рассуждения об универсальности и исключительности административной процессуальной формы // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 585–600. (Юбилей, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-585-600>

**Recommended citation:** Nosova Yu. B. Features of consideration of certain categories of administrative cases: reasoning about the universality and exclusivity of the administrative procedural form // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 585–600. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-585-600>

*Voronezhskiy gosudarstvennyy universitet*

**Носова Ю. Б.**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного и административного  
процессуального права

E-mail: [yulia\\_sh81@mail.ru](mailto:yulia_sh81@mail.ru)

*Voronezh State University*

**Nosova Yu. B.**, Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of the Administrative  
and Administrative Procedural Law Department

E-mail: [yulia\\_sh81@mail.ru](mailto:yulia_sh81@mail.ru)

<sup>35</sup> Подробнее об административной процессуальной форме см.: Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / Ю. Н. Старилов [и др.] ; под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М., 2022. С. 66–71.

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИМИРИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Е. И. Носырева, О. Н. Шеменова

*Воронежский государственный университет*

**Аннотация:** прослеживается эволюция процессуальных норм о примирении по делам, возникающим из публичных правоотношений, характеризуются отличительные особенности примирительных процедур в административном судопроизводстве, принципы их проведения, а также специфика оформления результатов примирения по административным спорам. Авторы приходят к выводу, что, несмотря на незначительную практику применения примирительных процедур в административном судопроизводстве, данный институт заслуживает позитивной оценки и дальнейшей научной разработки.

**Ключевые слова:** примирительные процедуры, административное судопроизводство, гражданское судопроизводство, соглашение о примирении.

## FEATURES OF LEGAL REGULATION OF CONCILIATORY PROCEDURES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

E. I. Nosyreva, O. N. Shemeneva

*Voronezh State University*

**Abstract:** the article traces the evolution of procedural rules on reconciliation in cases arising from public legal relations, characterizes the distinctive features of conciliation procedures in administrative proceedings, the principles of their conduct, as well as the specifics of the results of conciliation in administrative disputes formation. The authors conclude that, despite the insignificant practice of applying conciliatory procedures in administrative proceedings, this institution deserves a positive assessment and further scientific development.

**Key words:** conciliatory procedures, administrative proceedings, civil proceedings, reconciliation agreement.

### Эволюция процессуальных норм о примирении сторон по делам, возникающим из публичных правоотношений

Одним из активных исследовательских направлений последних лет в юриспруденции являются вопросы разработки примирительных процедур как на этапе досудебного урегулирования споров, так и в рамках судопроизводства. Закономерно, что первоначальный интерес и объективные потребности были связаны со сферой частноправовых отношений, основанных на равноправии участников и предполагающих свободное распоряжение правами.

---

© Носырева Е. И., Шеменова О. Н., 2023



Возможность договариваться по спорам, возникающим из публичных правоотношений, долгое время в принципе не признавалась в отечественной теории и не допускалась законодательно. Это также закономерно, особенно с учетом того, что в определенный советский период подвергалось сомнению наличие самого права граждан на спор с государством. Высказывалось мнение, что институт административной юстиции, узаконивающий состояние спора и распри между трудящимися и администрацией, вообще органически чужд советскому праву<sup>1</sup>. Ю. Н. Стариков, посвятивший множество своих трудов исследованию административной юстиции во всех ее проявлениях и на разных этапах развития нашего государства, верно отмечал, что «главная причина официального непризнания и, следовательно, отсутствия административного судопроизводства как административного процесса в советское время заключается в господствовавшей в те годы государственной идеологии, а также в специфике самой системы права. Так, обращения граждан в суд с иском на действия и решения органов управления и должностных лиц могли подорвать миф об эффективности советского государственного управления, которое считалось «самым демократичным и самым эффективным в мире». Следовательно, право граждан на защиту своих субъективных публичных прав и свобод в суде практически отрицалось»<sup>2</sup>.

Позднее в ГПК РСФСР 1964 г. появляется раздел «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений», который в теории стал обозначаться как неисковой вид гражданского судопроизводства. Характеризуя данное производство, Ю. Н. Стариков справедливо подчеркивает, что «гражданину разрешалось только пожаловаться; выступить в роли истца как равноправной стороны в судебном процессе было практически невозможно, да и само неисковое производство касалось весьма ограниченного круга вопросов: жалобы на неправомерности в списках избирателей, на неправильное и незаконное наложение штрафов, иски о незаконной выдаче ордеров на жилую площадь, об отмене или изменении записей в актах гражданского состояния и некоторые другие»<sup>3</sup>. Безусловно, что в таких процессуальных условиях места для мирного урегулирования публично-правового спора быть не могло. В литературе однозначно отмечалась невозможность заключения мирового соглашения по делам, возникающим из административных правоотношений<sup>4</sup>.

В ГПК РФ 2002 г. регламентация производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, была расширена. Однако по-прежнему отсутствовали какие-либо нормы, допускавшие возможность примирения сторон. Более того, в ряде постановлений Пленума Верховного Суда РФ прямо указывалось на не-

<sup>1</sup> См.: Курс советского гражданского процессуального права / под ред. А. А. Мельникова. М., 1981. С. 136–137.

<sup>2</sup> Стариков Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 37. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7).

<sup>3</sup> Там же. С. 44.

<sup>4</sup> См., например: Курс советского гражданского процессуального права. С. 156.

применимость института мирового соглашения по определенным категориям публичных дел. Так, разъяснялось, что по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих суд не вправе утвердить мировое соглашение между заявителем и заинтересованным лицом, поскольку в этом случае судом проверяется законность оспариваемых решений, совершенных действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и на решение этого вопроса не могут повлиять те или иные договоренности<sup>5</sup>.

В то же время совершенно иная ситуация складывалась в арбитражном процессе.

Прежде всего, следует отметить, что в АПК РФ 2002 г. изначально примирению сторон уделялось больше внимания, чем в ГПК РФ. В него впервые была включена отдельная глава с названием «Примирительные процедуры. Мировое соглашение» и отдельной статьей, посвященной примирению сторон. Впервые была также предусмотрена возможность примирения сторон по спорам, возникающим из публичных правоотношений. В соответствии с первоначальной редакцией ст. 190 АПК РФ «экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, могут быть урегулированы сторонами по правилам, установленным в главе 15 настоящего кодекса, путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур, если иное не установлено федеральным законом».

В дальнейшем значительную роль в развитии процессуального законодательства о примирительных процедурах сыграло принятие Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ постановления от 18 июля 2014 г. № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе»<sup>6</sup>. В нем, среди прочего, обращалось внимание на особенности примирения сторон по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Прямо указывалось, что соглашения о примирении могут заключаться органом, осуществляющим публичные полномочия, по делам об оспаривании его ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия), по делам о взыскании обязательных платежей и санкций<sup>7</sup>. Пленум также расширил понимание результатов примирительных

<sup>5</sup> См.: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 (п. 27). (Утратило силу). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>6</sup> См.: Вестник экономического правосудия. 2014. № 9. С. 175–186.

<sup>7</sup> В связи с данным разъяснением в литературе правомерно обращалось внимание на ничем не оправданные противоречия в позициях высших судебных органов по вопросу о возможности заключения соглашения по указанной категории дел (см.: Носырева Е. И., Фильченко Д. Г. Основные положения концепции об институте примирения сторон в гражданском судопроизводстве (часть третья) // Вестник гражданского процесса. 2015. № 3. С. 76–84).

процедур, в том числе по спорам, возникающим из публичных правоотношений. В частности такими результатами могут быть признание обстоятельств дела, соглашение сторон по обстоятельствам дела; соглашение сторон, содержащее квалификацию сделки, совершенной лицом, участвующим в деле, или статуса и характера деятельности этого лица; частичный или полный отказ от требований, частичное или полное признание требований вследствие достижения сторонами соглашения в оценке обстоятельств в целом или в их отдельных частях.

Представляется, что ст. 190 АПК РФ в совокупности с последовавшей за ней правоприменительной практикой арбитражных судов, разъяснениями Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, изучением зарубежного опыта и развитием доктрины примирительных процедур в публичных правоотношениях послужила основой для включения соответствующих норм о примирении сторон в КАС РФ.

В оригинальном варианте КАС РФ правовая регламентация примирения сторон ограничивалась одной статьей, по содержанию совпадавшей с нормами главы 15 АПК РФ «Примирительные процедуры. Мирное соглашение» в том аспекте, что основное внимание уделялось соглашению о примирении, его форме, содержанию и порядку заключения. Отсутствовало указание на применение каких-либо примирительных процедур. По этому поводу в литературе отмечалось, что положения КАС РФ о примирении «воспроизводят достаточно традиционные формулировки, закрепленные в действующих процессуальных кодексах»<sup>8</sup>.

В качестве особенностей выделялись только два положения. Первое заключалось в том, что примирение сторон может касаться только их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений и возможно в случае допустимости взаимных уступок сторон (ч. 1 ст. 137). Второе – в возможности приостановления производства по административному делу на срок, необходимый для примирения сторон (ч. 2 ст. 137).

Само по себе признание допустимости примирения в нормах КАС РФ оценивалось позитивно и с точки зрения потенциала данного института, и с точки зрения устранения противоречивых подходов в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов<sup>9</sup>. В то же время давались различные оценки конкретным нововведениям. В частности подвергалась сомнению целесообразность ограничения допустимости примирения сторон только случаями взаимных уступок<sup>10</sup>. Установление правила о приостановлении производства по административному делу воспринималось и воспринимается как более взвешенный подход по сравнению с АПК РФ и ГПК РФ, которые предусматривают отложение разбиратель-

<sup>8</sup> Фильченко Д. Г. Соглашение о примирении в административном судопроизводстве // Защита гражданских прав в условиях реформирования гражданского и гражданского процессуального законодательства / под ред. А. Н. Кузбагарова, К. Г. Сварчевского. СПб., 2015. С. 275.

<sup>9</sup> См., например: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 509; Фильченко Д. Г. Указ. соч. С. 274.

<sup>10</sup> См.: Носырева Е. И., Фильченко Д. Г. Указ. соч. С. 79.

ства для примирения сторон<sup>11</sup>. Но одновременно обосновывается предложение о перемещении правила об установлении срока для примирения сторон из обязательных оснований для приостановления производства по делу (из ст. 190 КАС РФ) в факультативные (в ст. 191 КАС РФ)<sup>12</sup>.

Следующим значительным этапом в формировании процессуального института примирения сторон является внесение изменений в АПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ на основании Федерального закона от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ<sup>13</sup>. В результате в настоящее время можно говорить о создании полноценной и в целом унифицированной нормативной основы для примирения сторон, в том числе и в административном судопроизводстве. Вместе с тем анализ норм КАС РФ, посвященных примирению сторон, позволяет выделить некоторые особенности, при этом не всегда оправданные.

### **Общие отличительные черты института примирения сторон в административном судопроизводстве**

Прежде всего обращает на себя внимание особое структурирование норм о примирении в КАС РФ в отличие от цивилистических процессуальных кодексов. Данные нормы не составляют отдельную главу, а вписаны в стадию подготовки дела к судебному разбирательству, тогда как в АПК РФ и ГПК РФ они включены в самостоятельные главы, находящиеся между стадиями подготовки дела и судебного разбирательства. Такой подход позволяет предположить, что, с одной стороны, в КАС РФ сделан акцент на значении использования примирительных процедур именно на стадии подготовки дела, а с другой – в административном судопроизводстве примирению сторон не отводится такой значимой роли, как в арбитражном и гражданском процессах.

Следует ли в этом отношении «следовать» за классическими процессуальными кодексами? Представляется, что нет. Тем более что в ч. 2.1 ст. 137 КАС РФ указывается на возможность примирения сторон на любой стадии административного судопроизводства и при исполнении судебного акта по административному делу, если иное не предусмотрено данным кодексом, другими законами и не вытекает из существа соответствующих правоотношений. Иными словами, несмотря на возможность примирения сторон в административном судопроизводстве, она носит все-таки ограниченный характер по сравнению с цивилистическим процессом.

Одним из значимых процессуальных нововведений является усиление роли суда в примирении сторон. При этом в процессуальных кодексах одна и та же задача суда формулируется по-разному. Так, в ст. 2 ГПК РФ указывается, что граж-

<sup>11</sup> См. подробнее: *Шеменева О. Н.* Развитие идеи о сотрудничестве сторон в ходе реформы гражданского процессуального законодательства 2018–2019 гг. // Реформа гражданского процесса 2018–2020 гг.: содержание и последствия / под ред. М. А. Фокиной. М., 2021. С. 323–328.

<sup>12</sup> См.: Там же. С. 327.

<sup>13</sup> См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 26 июля 2019 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 30. Ст. 4099.

данское судопроизводство должно способствовать мирному урегулированию споров. Статья 2 АПК РФ предусматривает содействие мирному урегулированию споров наряду с задачей содействия становлению и развитию партнерских деловых отношений и формирования обычаев и этики делового оборота. В ст. 3 КАС РФ задача формулируется как мирное урегулирование споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Указанные различия, безусловно, не являются принципиальными, если исходить из правильного их толкования. Задача суда состоит все-таки не в непосредственном мирном урегулировании споров, а именно в *содействии* примирению сторон. Термин «содействие» предполагает «деятельное участие в чьих-либо делах с целью облегчить, помочь, поддержать в какой-нибудь деятельности»<sup>14</sup>. Примирение по своему содержанию и результату – это деятельность сторон. Суд как орган правосудия не превращается в орган примирения, он осуществляет помощь сторонам в реализации их права на использование примирительных процедур. В этом аспекте формулировки АПК РФ и ГПК РФ представляются более точными, отвечающими сути самой задачи.

Применительно к задаче содействия примирению сторон в административном судопроизводстве представляет интерес выдвинутое Л. В. Тумановой предложение о ее дополнении задачей содействия «в укреплении доверия органам власти и формированию этических норм служебного поведения»<sup>15</sup>.

Если говорить в целом о реализации задачи содействия примирению сторон во всех видах судопроизводства, то она отличается от реализации других общих задач. Перечисленные в процессуальных кодексах задачи (такие как защита нарушенных или оспариваемых прав, правильное и своевременное рассмотрение дела, укрепление законности и предупреждение правонарушений и пр.) реализуются на всех стадиях процесса, по всем видам производств и категориям дел. Некоторые задачи достигаются автоматически в результате правильного и своевременного рассмотрения дела без каких-либо дополнительных усилий со стороны суда.

Очевидно, что содействие мирному урегулированию споров не может быть такой основной задачей. Это верно особенно в отношении административного судопроизводства. Прежде всего потому, что данная задача может быть реализована далеко не по всем административным делам. В ч. 3.1 ст. 4 КАС РФ прямо предусматривается ограничение мирного урегулирования споров – стороны вправе после обращения в суд использовать примирительные процедуры для урегулирования спора, за исключением случаев, предусмотренных настоящим кодексом. А в ч. 1 ст. 137 КАС РФ уточняется, что примирение сторон может касаться только их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений и возможно в случае допустимости взаимных уступок сторон.

<sup>14</sup> Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. URL: <http://www.ozhegov.com/words/33520.shtml> (дата обращения: 19.09.2022).

<sup>15</sup> Туманова Л. В. Заметки о примирительных процедурах в административном судопроизводстве // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав / под ред. Д. Г. Фильченко. М., 2020. С. 282.

Таким образом, мирное урегулирование спора, хотя и закрепляется как общая задача административного судопроизводства, должно рассматриваться как факультативная, а не основная задача.

Следует также обратить внимание на то, что в отличие от АПК РФ и ГПК РФ в административном судопроизводстве содействие мирному урегулированию споров не указывается в качестве задачи подготовки дела к судебному разбирательству. Здесь надо заметить, что ст. 132 КАС РФ под названием «Задачи подготовки административного дела к судебному разбирательству» не перечисляет в принципе никаких задач, а формулирует лишь цель стадии подготовки. Поэтому критика данной статьи касается не только отсутствия задачи содействия примирению сторон, но и в целом ее содержания, не соответствующего названию.

Выше уже указывалось на ограниченное применение примирительных процедур в административном судопроизводстве. В отличие от гражданского процесса, в котором использование примирительных процедур допускается, если иное не предусмотрено федеральным законом, примирение сторон по публичным делам, наоборот, допускается только в случаях, предусмотренных законом. Об этом свидетельствует формулировка ч. 1 ст. 137 КАС, устанавливающая общее правило использования примирительных процедур.

Применительно к условиям мирового соглашения по делам, возникающим из публичных правоотношений, высказывается мнение, что его действительность зависит от двух факторов: «первый фактор – это законность проведения примирительной процедуры, второй фактор – это законность условий, согласованных сторонами по итогам проведенной процедуры»<sup>16</sup>. При этом законность проведения примирительной процедуры рассматривается как ее соответствие императивным нормам действующего законодательства, а императивные нормы действующего законодательства устанавливают пределы использования примирительных процедур как в отношении конкретного дела, так и в отношении публичных субъектов, наделенных правом на участие в примирительной процедуре<sup>17</sup>.

Продолжая указанные рассуждения, законность проведения примирительной процедуры (в значении ее соответствия тем пределам, которые установлены законом) можно обозначить в качестве еще одной общей особенности правового регулирования института примирения сторон в административном судопроизводстве.

### **Категории споров, по которым возможно примирение в административном судопроизводстве**

Постановка вопроса о категориях споров, по которым возможно примирение в административном судопроизводстве, не столь актуального для гражданского и арбитражного судопроизводства, обусловлена характером деятельности

<sup>16</sup> Соловых С. Ж. Реализация примирительных процедур по делам публично-правового характера // Примирительные процедуры в гражданском праве и судопроизводстве. Ч. 1 / под ред. В. П. Очередыко, А. Н. Кузбагарова, С. Ю. Катковой. СПб., 2019. С. 224.

<sup>17</sup> См.: Там же. С. 224.

суда, рассматривающего данные категории дел. Уже многие годы исследователи проблем процессуального права отмечают, что, с одной стороны, эта деятельность сводится к разрешению спора о праве публично-правового характера и не имеет существенных отличий от традиционного искового производства с присущей ему возможностью окончания в связи с примирением сторон<sup>18</sup>, а с другой стороны – к судебному контролю за деятельностью органов законодательной и исполнительной власти<sup>19</sup>. Соответственно, как отмечалось в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2, «...на решение вопроса о законности акта органа публичной власти не могут повлиять те или иные договоренности между заявителем и заинтересованным лицом».

Данная двойственность задач суда, рассматривающего административные дела, нашла отражение в ч. 1 ст. 1 КАС РФ, в которой обозначено, что данный кодекс регулирует порядок рассмотрения и разрешения административных дел «...о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий». Причем данные направления деятельности так или иначе проявляют себя при рассмотрении и разрешении любого административного дела, а также определяют многие особенности законодательства об административном судопроизводстве<sup>20</sup>, и в том числе о примирении.

С учетом обозначенной особенности направления деятельности суда в административном судопроизводстве в контексте рассматриваемого вопроса значительный интерес представляют предпринятые в науке административного права обобщения, где административные споры на основании того, что составляет их предмет, подразделяют на споры: 1) о субъективном административном праве, т. е. о правах и обязанностях сторон спорного административного правоотношения и 2) об объективном административном праве, т. е. о законности административного акта<sup>21</sup>. В рамках первых из них, по мнению ряда ученых-ад-

<sup>18</sup> См., например: *Абова Т. Е.* Иск – универсальное средство защиты права // Иск в гражданском и арбитражном процессах. Труды ИГПИАН. № 1. 2006. С. 5–13 ; *Боннер А. Т.* Неисковые производства в гражданском процессе. М., 2011. С. 147–162 ; *Громошина Н. А.* Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве. М., 2010. С. 163 ; *Жилин Г. А.* Правосудие по гражданским делам : актуальные вопросы. М., 2010. С. 162.

<sup>19</sup> См., например: *Гражданский процесс : учебник / под ред. М. К. Треушниковой.* М., 2003. С. 421 ; *Симонян С. Л.* Иной судебный порядок обжалования действий и решений, нарушающих права и свободы граждан // *Налоги.* 2010. № 4. С. 23–26 ; *Шерстюк В. М.* К десятилетию АПК РФ : о предмете деятельности арбитражного суда первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений // *Вестник гражданского процесса.* 2012. № 3. С. 9–28.

<sup>20</sup> См., например: *Старилов Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С.* Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2019. С. 73–78.

<sup>21</sup> См.: *Зеленцов А. Б.* Теоретические основы правового спора : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 23–24.

министративистов, ставится вопрос, нарушено ли право конкретного индивида или их группы, т. е. субъективное право; вопросы общих публичных интересов и правопорядка в целом здесь не затрагиваются, что позволяет урегулировать их посредством заключения соглашений<sup>22</sup>.

Кроме того, по мнению ученых, исследующих проблемы материального административного права, юридическими фактами, влекущими возникновение, изменение и прекращение публичных правоотношений вполне могут быть соглашения сторон данного вида правоотношений<sup>23</sup>. Более того, есть основания полагать, что в дальнейшем такие соглашения не утратят своей значимости по мере развития концепции административного договора<sup>24</sup>.

Изложенное позволяет обозначить два основных, хотя и довольно относительных критерия, на основании которых возможно определить, допустимо ли примирение по тому или иному административному спору. Во-первых, данный спор должен затрагивать преимущественно права и свободы конкретного субъекта, а возможные результаты его урегулирования – не распространяться на неопределенный круг лиц. Во-вторых, спорные правоотношения в принципе возможно урегулировать на основе соглашения сторон, что в настоящее время всё еще представляет собой довольно редкое явление.

Данные критерии относятся преимущественно к полному и окончательному урегулированию административного спора посредством заключения соглашения о примирении. Вместе с тем, учитывая, что действующее законодательство об административном судопроизводстве (ч. 1 ст. 137.7 КАС РФ) допускает многие иные результаты примирения, направленные как на полное устранение разногласий, так и на урегулирование отдельных спорных моментов, можно утверждать, что примирительные процедуры и примирение возможны практически по любому административному делу при условии тщательного контроля суда за их законностью.

### **Принципы примирительных процедур в административном судопроизводстве**

В соответствии с ч. 1.1 ст. 137 КАС примирение сторон осуществляется на основе принципов добровольности, сотрудничества, равноправия и конфиденциальности. На этой же основе примирительные процедуры проводятся в цивили-

<sup>22</sup> См., например: *Махина С. Н.* Административный процесс : проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 153–154, 172–173.

<sup>23</sup> См., например: *Щербакова Л. В.* Место и роль действий по исполнению административно-договорного обязательства в системе юридических фактов // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 369–384 ; *Ноздрачев А. Ф.* Административные соглашения (теоретическое рассмотрение проблемы и анализ практики использования в государственном управлении) // Законодательство и экономика. 2012. № 9. С. 5–31 ; № 10. С. 17–34.

<sup>24</sup> См., например: *Стариков Ю. Н., Давыдов К. В.* Административный договор : порядок заключения, прекращение и ответственность за нарушение // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 36–41 ; *Рогачева О. С., Кошеварова Е. А.* Административный договор как основание возникновения административно-договорного обязательства // Там же. 2012. № 12. С. 39–42.



стическом процессе. Кроме того, данные принципы являются общими для всех примирительных процедур, поименованных в процессуальных кодексах (переговоров, медиации, судебного примирения). В отношении медиации к перечню принципов добавляется принцип независимости и беспристрастности медиатора (ст. 3 Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»<sup>25</sup> (далее – Закон о медиации), в отношении судебного примирения – принципы независимости, беспристрастности и добросовестности судебного примирителя (ч. 2 ст. 137.6 КАС РФ).

Возникает вопрос, имеется ли какая-либо специфика в понимании или реализации закрепленных законом принципов примирительных процедур в административном судопроизводстве?

Данный вопрос в отношении принципов равноправия и конфиденциальности небезосновательно поднимается О. С. Рогачевой, которая считает, что в силу неравенства субъектов публичных правоотношений, наличия публичного интереса соблюдение данных принципов может ставиться под сомнение<sup>26</sup>. Применительно к конфиденциальности автор приводит пример соглашения о примирении, утвержденного судом по делу об оспаривании решения органа местного самоуправления, и завершает вопросом: «Можно ли здесь говорить о конфиденциальности спора, когда речь идет о публичном порядке выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию?»<sup>27</sup>. На наш взгляд, в данном случае нельзя вести речь о несоблюдении конфиденциальности. Любое соглашение (мировое, о примирении, медиативное), утвержденное судом в открытом судебном заседании, не может являться конфиденциальным. Принцип конфиденциальности относится к проведению самой примирительной процедуры, к ходу обсуждения, но не к результату, который фиксируется в судебном акте. В таком аспекте реализация принципа конфиденциальности примирительных процедур в административном судопроизводстве не имеет никаких особенностей. Главное заключается в соблюдении гарантий этого принципа, установленных законом. Конфиденциальность приобретает особое значение в условиях судопроизводства, когда примирительная процедура оказалась безуспешной, и суд возобновляет разбирательство по делу. Основное положение данного принципа заключается в том, что вся информация, относящаяся к примирительной процедуре, является конфиденциальной, если стороны не договорились об ином. Применительно к медиации общие правила конфиденциальности содержатся в ст. 5 Закона о медиации. Специальное правило установлено для медиатора, который не вправе разглашать информацию, ставшую ему известной при проведении процедуры, без согласия сторон.

<sup>25</sup> См.: Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ (в ред. от 26.07.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4162.

<sup>26</sup> См.: Рогачева О. С. Примирение сторон в административном судопроизводстве : доступность, новеллы законодательства и практика применения // Журнал административного судопроизводства. 2019. С. 5–6.

<sup>27</sup> Там же. С. 6.

В данном законе содержится также перечень информации, на которую стороны, медиатор, другие лица, присутствующие при проведении процедуры медиации, не вправе ссылаться в ходе судебного разбирательства, если стороны не договорились об ином (ч. 3 ст. 5).

В отношении судебного примирения в Регламенте проведения судебного примирения сделана оговорка, что стороны вправе определить объем ограничения распространения информации, связанной с судебным примирением. Кроме того, также уточняется, что судебный примиритель и иные лица, присутствовавшие при проведении судебного примирения, не вправе без письменного согласия обеих сторон ссылаться при рассмотрении дела в суде на мнения или предложения, высказанные одной из сторон в отношении возможного примирения; признания, сделанные одной из сторон в ходе процедуры; проявление готовности одной из сторон принять предложение о примирении, сделанное другой стороной; сведения, содержащиеся в документе, подготовленном исключительно для судебного примирения (п. 1 ст. 6).

Наконец, важной гарантией принципа конфиденциальности является норма, устанавливающая свидетельский иммунитет посредника, осуществляющего мирное урегулирование спора. В частности медиатор и судебный примиритель не подлежат допросу в качестве свидетеля по обстоятельствам, которые стали им известны в связи с участием в примирительной процедуре (п. 1.1 ч. 3 ст. 51 КАС РФ).

Что касается принципа равноправия в примирительных процедурах, то вряд ли можно говорить о невозможности его практической реализации. Прежде всего констатируем, принцип равноправия сторон лежит в основе всего административного судопроизводства (ст. 14 КАС РФ). Речь идет о процессуальном равноправии, которое обеспечивается независимо от неравенства субъектов в материальном правоотношении. Как указывает В. В. Ярков, в сфере административного судопроизводства «субъекты публичного права теряют свои властные полномочия и приобретают статус субъектов процессуальных правоотношений, основанный на равенстве их участников»<sup>28</sup>. То же самое относится и к статусу участников примирительных процедур.

Достижение результатов мирного урегулирования спора невозможно без реального равноправия сторон. Принуждение к использованию примирительной процедуры, к достижению любого соглашения не допускается ни со стороны суда, ни посредника, ни со стороны другого участника. Гарантией данного принципа выступают все перечисленные в законе принципы. В частности, добровольность означает недопустимость проведения примирительной процедуры без согласия одной из сторон; принцип независимости и беспристрастности медиатора или судебного примирителя обеспечивает равное отношение к сторонам; конфиденциальность предоставляет гарантии обеим сторонам; наконец, сотрудничество возможно только на основе равноправия сторон.

<sup>28</sup> Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. В. В. Яркова. М., 2016. С. 61.

Соблюдение принципа равноправия относится к обязанности суда, судебного примирителя и медиатора. В ч. 2.1 ст. 137 КАС РФ подчеркивается, что стороны пользуются равными правами на выбор примирительной процедуры, определение условий ее проведения, а также кандидатуры посредника, в том числе медиатора, судебного примирителя. В ч. 7 ст. 11 Закона о медиации прямо указывается, что медиатор не вправе ставить своими действиями какую-либо из сторон в преимущественное положение, равно как и умалять права и законные интересы одной из сторон. Аналогичное положение содержится в отношении судебного примирителя в ст. 5 Регламента проведения судебного примирения<sup>29</sup>.

Единственной процедурой, которая может вызывать сомнения с точки зрения обеспечения равноправия, являются переговоры, поскольку они проводятся непосредственно сторонами без участия нейтрального посредника (медиатора или судебного примирителя), обеспечивающего баланс интересов сторон. Но и здесь в качестве гарантии выступает добровольность процедуры, предоставляющая «слабой» стороне право в любой момент выйти из переговоров.

### **Результаты примирительных процедур и их оформление в административном судопроизводстве**

Результаты примирительных процедур в административном судопроизводстве не сводятся только лишь к заключению соглашения о примирении. В ч. 1 ст. 137.7 КАС РФ, принятой в рамках комплексного реформирования процессуального законодательства о примирении, говорится, что помимо данного соглашения результатами примирения могут быть: частичный или полный отказ от административного иска; частичное или полное признание административного иска; полный или частичный отказ от апелляционной, кассационной или надзорной жалобы, представления; признание обстоятельств, на которых другая сторона основывает свои требования или возражения; соглашение по обстоятельствам.

Значение положений ст. 137.7 КАС РФ состоит не в регламентации каких-либо принципиально новых процессуальных институтов, направленных на закрепление достигнутых договоренностей и не в ограничении способов оформления результатов примирительных процедур. Ее смысл видится преимущественно в декларировании того, что результатом примирительных процедур не обязательно должно быть соглашение о примирении. Сотрудничество сторон публично-правовых разногласий может иметь и иные итоги, способствующие становлению и развитию конструктивных взаимоотношений органов публичной власти и граждан, а также укреплению законности и предупреждению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Каждое из названных, равно как и иных средств оформления договоренностей лиц, участвующих в деле, и возможного завершения административного дела имеет

<sup>29</sup> Утвержден постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2019 г. № 41. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

свои достоинства и недостатки. Они в различной степени отражают действительные интересы участников примирительных процедур, удовлетворение которых преследуется ими при достижении тех или иных соглашений. Соответственно, в зависимости от содержания договоренностей, достигнутых по результатам примирительных процедур, целесообразно оформлять их с использованием различных процессуальных средств, наиболее подходящих к конкретной жизненной ситуации.

При этом использование каждого из перечисленных средств оформления результатов примирения участников административного судопроизводства имеет более или менее значительную специфику по сравнению с теми же средствами оформления примирения в гражданском и арбитражном процессе, что обусловлено необходимостью осуществления более тщательного контроля за законностью действий и решений органов публичной власти со стороны суда, чем за законностью распорядительных действий субъектов частнопровых отношений.

*Соглашение о примирении*, согласно ст. 137 КАС РФ, заключается в письменной форме и подписывается сторонами или их представителями при наличии у них соответствующих полномочий. Оно должно содержать условия, на которых стороны пришли к примирению, а также порядок распределения судебных расходов, в том числе расходов на оплату услуг представителей. Кроме того, соглашение о примирении сторон, как и любой другой результат примирительной процедуры, может касаться только их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений и возможно в случае допустимости взаимных уступок сторон. Например, по спорам о пересмотре кадастровой стоимости недвижимого имущества<sup>50</sup>.

При этом с учетом довольно жестких требований соглашения о примирении заключаются в административном производстве нечасто, а по некоторым категориям дел их заключение запрещено в силу прямого указания закона, как, например, по делам об оспаривании нормативных правовых актов (п. 10 ст. 213 КАС РФ), или разъяснений Верховного Суда РФ. Например, по делам об оспаривании отказа органа публичной власти в согласовании проведения публичного мероприятия<sup>51</sup>.

В отношении *признаний и соглашений по обстоятельствам административного дела* в ч. 65 КАС РФ речь идет приблизительно о том же, о чем и в ст. 70 АПК РФ: в случае, если у суда имеются основания полагать, что сторонами достигнуто соглашение или сделано признание в целях сокрытия действительных обстоятельств либо под влиянием обмана, насилия, угрозы, добросовестного заблуждения, суд не принимает соглашение сторон или признание, о чем выносится соответствующее определение. Однако в отличие от арбитражного суда, рассматривающего частнопровые разногласия субъектов предпринимательской дея-

<sup>50</sup> См.: О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28 // БВС РФ. 2015. № 9.

<sup>51</sup> См.: О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 июня 2018 г. № 28 // БВС РФ. 2018. № 8.

тельности, суд, рассматривающий административное дело, наделен значительно большими полномочиями по установлению его действительных обстоятельств, в том числе истребовать по своей инициативе доказательства (ч. 1 ст. 63 КАС РФ) с целью проверки действительности признанных в результате примирительных процедур обстоятельств. Одним из наиболее характерных примеров необходимости проявления активной роли суда в установлении действительных обстоятельств административных дел, в том числе признанных сторонами, являются дела, связанные с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания<sup>32</sup>.

Значительного контроля со стороны суда требуют также *отказ административного истца от административного иска и его признание административным ответчиком, а также полный или частичный отказ от апелляционной, кассационной или надзорной жалобы, представления*. Например, в ч. 10 ст. 213 прямо предусматривается, что «отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования, а также признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления, уполномоченной организацией или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, не влечет за собой обязанность суда прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта».

Запреты на принятие судом данных распорядительных действий содержатся и в разъяснениях Верховного Суда РФ. Например, в п. 12 постановления Пленума от 26 ноября 2019 г. № 50 он указал, что «поскольку от принятия и исполнения решения по административному делу о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке зависит защита основных конституционных прав и свобод административного ответчика и неопределенного круга лиц, суд не принимает отказ административного истца от административного иска о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, за исключением случая, когда данный отказ обусловлен добровольным удовлетворением заявленных требований (часть 5 статьи 46 КАС РФ)»<sup>33</sup>.

Таким образом, при общей положительной оценке норм, регулирующих примирение сторон в административном судопроизводстве, признании значения возможности мирного урегулирования споров для всех субъектов публичных правоотношений нельзя не отметить, что надежды на практическое использование примирительных процедур в данной сфере пока не оправдались. Так, в 2021 г. су-

<sup>32</sup> См.: О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 47 // БВС РФ. 2019. № 2.

<sup>33</sup> О некоторых вопросах, возникающих в связи с рассмотрением судами административных дел о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 ноября 2019 г. № 50 // БВС РФ. 2020. № 1.

дами общей юрисдикции всего 4 производства по административным делам были прекращены в связи с урегулированием спора путем проведения примирительных процедур: 1 – в результате процедуры медиации; 3 – в результате процедуры судебного примирения. Все они касаются дел, предусмотренных главой 22 КАС РФ<sup>34</sup>.

Однако это не означает, что нам следует отказываться в целом от позитивной оценки института примирения сторон в рамках административного судопроизводства и от дальнейших научных разработок в этом направлении. «Как бы ни были незначительны результаты попыток склонить стороны к миру, тем не менее институт склонения сторон к миру достоин того, чтобы сохранить его, хотя бы ради той незначительной пользы, которую он будет приносить»<sup>35</sup>.

**Для цитирования:** Носырева Е. И., Шеменева О. Н. Особенности правового регулирования примирительных процедур в административном судопроизводстве // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 601–615. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-601-615>

**Recommended citation:** Nosyreva E. I., Shemenewa O. N. Features of legal regulation of conciliatory procedures in administrative proceedings // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 601–615. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-601-615>

*Воронежский государственный университет*

**Носырева Е. И.**, доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой гражданского права и процесса

E-mail: [elena@nosyreva.vsu.ru](mailto:elena@nosyreva.vsu.ru)

**Шеменева О. Н.**, доктор юридических наук,  
профессор кафедры гражданского права и процесса

E-mail: [shon\\_in\\_law@mail.ru](mailto:shon_in_law@mail.ru)

*Voronezh State University*

**Nosyreva E. I.**, Doctor of Law, Professor,  
Head of the Department of Civil Law and Process

E-mail: [elena@nosyreva.vsu.ru](mailto:elena@nosyreva.vsu.ru)

**Shemenewa O. N.**, Doctor of Law, Professor, Department of Civil Law and Process

E-mail: [shon\\_in\\_law@mail.ru](mailto:shon_in_law@mail.ru)

<sup>34</sup> См.: Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей / Отчет о работе судов общей юрисдикции о рассмотрении гражданских, административных дел по первой инстанции. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6120>

<sup>35</sup> Нефедьев Е. А. Склонение сторон к миру // Избранные труды по гражданскому процессу. Краснодар, 2005. С. 332.

## **О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И АКТОВ, СОДЕРЖАЩИХ РАЗЪЯСНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОБЛАДАЮЩИХ НОРМАТИВНЫМИ СВОЙСТВАМИ**

**Р. О. Опалев**

*Российский государственный университет правосудия*

**Аннотация:** *рассматривается теоретический вопрос об определении правовой природы административных дел, предусмотренных главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Обосновывается нашедшая закрепление в процессуальном законе и судебной практике позиция, согласно которой такие дела представляют собой споры о праве.*

**Ключевые слова:** *административное судопроизводство, административный иск, судебная защита, административное дело.*

## **ON THE ISSUE OF THE LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE CASES ON CHALLENGING REGULATORY LEGAL ACTS AND ACTS CONTAINING EXPLANATIONS OF LEGISLATION AND HAVING REGULATORY PROPERTIES**

**R. O. Opalev**

*Russian State University of Justice*

**Abstract:** *the article deals with the theoretical issue of determining the legal nature of administrative cases provided for by Chapter 21 of the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation. The article substantiates the position, which is fixed in the procedural law and judicial practice, according to which such cases are disputes about legal rights.*

**Key words:** *administrative justice, administrative suit, judicial protection, administrative matter.*

Как справедливо отмечалось профессором Ю. Н. Стариковым еще до принятия в нашей стране поддержанного им Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), в процессе совершенствования административного процессуального законодательства важнейшее значение имеет институт административного судопроизводства, в сфере применения ко-

того находится деятельность исполнительных органов государственной власти, правовое качество административной нормотворческой деятельности исполнительных органов государственной власти<sup>1</sup>. Большое внимание ученые уделяет природе административных дел, в частности, совершенно верно, на наш взгляд, обоснованно говорит, что административные дела по общему правилу представляют собой споры о праве<sup>2</sup>.

Вместе с тем в теориях процессуального и административного права вопрос о правовой природе административных дел, в том числе дел о нормоконтроле, к сожалению, до сих пор не решен путем достижения консенсуса, хотя все основания для этого, как представляется, давно сложились.

Принятый уже 7 лет назад КАС РФ характеризует все административные дела, за исключением дел приказного производства, как административные иски. Следовательно, предметом рассмотрения суда при производстве по ним является спор о праве.

Теоретические предпосылки такого совершенно оправданного законодательного решения формировались в нашей стране многие десятилетия.

Например, как было убедительно обосновано Т. Е. Абовой: «...и в делах искового производства, и в делах публичного производства рассматриваются споры о праве. Различен лишь предмет спора – материальное право: частное в исковом производстве, публичное в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений»<sup>3</sup>.

Как указывал А. Т. Боннер: «В делах, возникающих из административно-правовых отношений, суд разрешает спор о праве административном. Наличие правового спора предполагает наличие сторон, между которыми этот спор ведется»<sup>4</sup>.

Н. Б. Зейдер даже применительно к делам предварительного судебного контроля (судебного санкционирования) обоснованно и четко разъяснял следующее: «Однако во всех подобного рода делах суд может встретиться со спором между привлеченным к штрафу или к налогу, сбору или платежам по самообложению гражданином и тем административным органом, который взыскивает штраф или недоимку... Точно так же в разрешаемых судом на основании ст. 240–244 ГПК РСФСР делах о недоимках по налогам, обязательному окладному страхованию и самообложению всегда возможно заявление со стороны должника об отсутствии необходимых по закону условий для производства взыскания.

<sup>1</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Судебный нормоконтроль и административное судопроизводство в системе модернизации административного и административного процессуального законодательства // *Мировой судья*. 2015. № 4. С. 32.

<sup>2</sup> См., например: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории // *Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства*. Воронеж, 2013. С. 125.

<sup>3</sup> *Абова Т. Е.* Иск – универсальное средство защиты права // *Абова Т. Е.* Избранные труды. Гражданский и арбитражный процесс. Гражданское и хозяйственное право. М., 2007. С. 196.

<sup>4</sup> *Боннер А. Т.* Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1966.



Таким образом, в названных делах так же, как и в делах искового производства, имеет место подлежащий разрешению суда спор»<sup>5</sup>.

О том же справедливо писал М. Д. Матиевский: «Производству по делам, возникающим из административных правоотношений, свойственно такое общее качество с исковым производством, как наличие в этих делах спора о праве, а различие заключается лишь в отраслевой его принадлежности. Если в исковом производстве разрешаются споры о праве гражданском, то в делах, возникающих из административных правоотношений, мы имеем дело со спором о праве административном»<sup>6</sup>.

Как полагал Д. М. Чечот: «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, неразрывно связано со спором об административном праве»<sup>7</sup>.

В современной учебной литературе по гражданскому процессу при этом категорично констатируется следующее: «Более того, в теории и практике гражданского процессуального права наличие спора о праве в делах, возникающих из публичных (административных, управленческих) правоотношений, никогда не подвергалось сомнению, уточнялось лишь, что спор в них носит публично-правовой, а не частный характер»<sup>8</sup>.

Такое категоричное утверждение, к сожалению, нельзя признать справедливым. В теории процессуального права можно было встретить (и всё еще встречаются) взгляды, суть которых заключается в том, что при рассмотрении и разрешении дел из публичных правоотношений суды якобы не разрешают споров о праве, а осуществляют контроль за деятельностью органов власти и должностных лиц. На наш взгляд, нет сомнений в том, что такой контроль, который можно поделить на предварительный и последующий, безусловно, осуществляется по любому административному делу, однако это не только не исключает, а напротив, предполагает, что при реализации контроля разрешаются споры о праве (контроль со стороны суда за публичной властью никак не противоречит разрешению им при осуществлении такого контроля споров о праве)<sup>9</sup>. Это достаточно подробно обосновал В. М. Шерстюк, подвергнув справедливой критике противников идеи наличия спора о праве в делах из публичных правоотношений<sup>10</sup>. Вместе с тем су-

<sup>5</sup> Зейдер Н. Б. Судебное решение по гражданскому делу. М., 1966. С. 13.

<sup>6</sup> Матиевский М. Д. Научное наследие : (сб. науч. трудов) / вступ. ст. и сост. С. В. Громыко, Г. Д. Улетовой. Краснодар, 2002. С. 108.

<sup>7</sup> Чечот Д. М. Административная юстиция : теоретические проблемы. Л., 1973.

<sup>8</sup> Гражданское процессуальное право России : учеб. для вузов / С. Ф. Афанасьев [и др.] ; под ред. С. Ф. Афанасьева. М., 2013. С. 578.

<sup>9</sup> См. об этом, например: Андреева Т. К. Административное судопроизводство как гарантия защиты прав граждан и организаций в их взаимоотношениях с органами публичной власти // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 349.

<sup>10</sup> См.: Шерстюк В. М. О предмете деятельности арбитражного суда первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений // Современные проблемы гражданского и арбитражного судопроизводства : сб. статей. М., 2015. С. 178–198.

ждение ученого, что при разрешении соответствующих дел суды разрешают лишь споры о праве процессуальном (процедурном), очевидно, вошло в противоречие с законодательством об административном судопроизводстве и практикой его применения<sup>11</sup>.

Точка зрения, согласно которой все предусмотренные КАС РФ дела, за исключением дел приказного производства, представляют собой споры о праве, подробным образом обоснована в современной административно-правовой литературе также А. Б. Зеленцовым, О. А. Ястребовым<sup>12</sup>.

Процедура оспаривания нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, безусловно, служит защите публичных интересов<sup>13</sup>. Непосредственным результатом соответствующих судебных разбирательств не является понуждение к действиям, направленным на защиту субъективных прав конкретных лиц: возмещению вреда, передаче имущества, опровержению тех или иных сведений, отмене определенных правоприменительных актов и т. п.

Вместе с тем принятие незаконного нормативного акта или акта, обладающего нормативными свойствами, на наш взгляд, является фактом, свидетельствующим о нарушении или во всяком случае об оспаривании конкретных прав, свобод, законных интересов (как, например, в гражданском судопроизводстве даже простое заявление, свидетельствующее об отказе от исполнения обязательства, а не издание какого-либо специального акта об этом, служит фактом нарушения или оспаривания<sup>14</sup> частного субъективного права)<sup>15</sup>.

Полагаем, что в большинстве случаев законопослушный (добросовестный) гражданин, считающий нормативно установленный запрет незаконным, будет подчиняться этому запрету, т. е. соблюдать, исполнять нормативные предписания, в том числе невзирая на их неправомерность, пока несоответствие таких предписаний закону не установлено решением суда, вступившим в законную силу. Таким образом, субъективные права, свободы, законные интересы такого гражданина будут ущемлены (нарушены или оспорены) самим фактом издания

<sup>11</sup> См., например, пункт 26 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017. С. 35–38, 45–49, 55, 204–207.

<sup>13</sup> См.: *Никитин С. В.* Судебный контроль за законностью нормативных правовых актов : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. М., 2018. С. 50.

<sup>14</sup> См. об этом подробнее: *Воложанин В. П.* Несудебные формы разрешения гражданско-правовых споров. Свердловск, 1974. С. 10–11 ; *Зейдер Н. Б.* Указ. соч. С. 9.

<sup>15</sup> См. иную точку зрения по данному вопросу: *Никитин С. В.* Судебный контроль за законностью нормативных правовых актов : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. С. 49–50.

незаконного нормативного правового акта, несмотря на отсутствие факта его непосредственного применения к этому лицу<sup>16</sup>.

Убедительно в данном случае, на наш взгляд, звучит и напоминание Европейского суда по правам человека о ранее высказанной им позиции по делу против Франции: «...даже в отсутствие какого-либо фактического наказания физическое лицо всё же может утверждать, что закон нарушает его права в отсутствие конкретного случая принуждения, и, таким образом, утверждать о том, что оно является «жертвой» по смыслу статьи 34 Конвенции, если от него требуется либо изменить свое поведение, либо он рискует подвергнуться судебному преследованию, или если оно является членом категории лиц, которые рискуют быть непосредственно затронутыми законодательством (см. постановление Большой Палаты по делу «С.А.С. против Франции» (*S.A.S. v. France*), жалоба № 43835/11, пункты 57 и 110, ECHR 2014»)<sup>17</sup>.

В одном из своих постановлений Европейский суд по правам человека также указывал следующее: «...при определенных обстоятельствах человек может требовать признания его жертвой нарушения, причиненного самим фактом существования секретных мер или законодательства, допускающего применение секретных мер, при отсутствии заявлений о том, что данные меры фактически применялись к нему»<sup>18</sup>.

Общепризнанным в теории является суждение, что судебная защита (и даже восстановление) права может осуществляться просто путем его признания. Более того, признание права всегда рассматривалось и рассматривается в качестве самостоятельного способа защиты права<sup>19</sup>. Тот факт, что соответствующая защита нередко является предварительной и предполагает возможность последующего обращения в суд с иным иском требованием, жалобой, заявлением, не может повлечь вывода о ее отсутствии как таковой, а также не может служить основанием для опровержения того, что защита предоставляется в результате разрешения судом действительного или предполагаемого спора о праве. Аналогичным образом, предварительной во многих случаях является судебная защита, предоставляемая по делам об оспаривании действий (бездействия), решений лиц, наделенных публичными полномочиями, однако при разрешении таких дел осуществляется

<sup>16</sup> См.: Административное судопроизводство в вопросах и ответах : учеб. пособие / под общ. ред. А. А. Муравьева. М., 2019. С. 219–220 (автор соответствующего ответа на вопрос – Р. О. Опалев).

<sup>17</sup> См.: По делу Карастелев и другие против России (жалоба № 16435/10) : постановление Европейского суда по правам человека от 6 октября 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> По делу Кеннеди (Kennedy) против Соединенного Королевства (жалоба № 26839/05) : постановление Европейского суда по правам человека от 18 мая 2010 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> См. об этом, например: Зейдер Н. Б. Указ. соч. С. 11.

именно защита конкретных прав, свобод, законных интересов граждан и организаций вследствие спора о них<sup>20</sup>.

Кроме разрешения спора о защите прав, свобод, законных интересов в рамках производства по делам об оспаривании нормативных актов и актов, содержащих разъяснения законодательства, суд также (и, вероятно, даже в первую очередь) разрешает спор о законности соответствующего нормативного акта либо акта, обладающего нормативными свойствами<sup>21</sup>.

Таким образом, на наш взгляд, по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов судом тоже осуществляется защита нарушенного или оспоренного права путем признания права и факта его нарушения и (или) оспаривания (иными словами, путем признания права нарушенным и (или) оспоренным). Например, по итогам рассмотрения административного дела суд признает нарушенным или оспоренным изданием акта право на получение определенной информации, право на уплату законно установленного налога, право на благоприятную окружающую среду.

Несмотря на то что данные права в конкретных правоотношениях с участием конкретного административного истца приобретают вполне конкретный характер, поскольку возникают они, как правило, на основании определенных юридических фактов и регулируются не только нормами конституционного права, но и целым массивом соответствующего отраслевого законодательства, теоретически такие права могут быть охарактеризованы как конституционные, абсолютные и даже рассмотрены не как права, а как соответствующие интересы граждан и организаций<sup>22</sup>.

Как справедливо отмечает С. В. Никитин: «Судебный контроль в сфере нормотворчества является также одним из способов реализации правозащитной функции судебной власти, поскольку, признавая незаконным нормативный правовой акт, ущемляющий права, свободы или законные интересы граждан и организаций, суд тем самым осуществляет их защиту»<sup>23</sup>.

В соответствующей защите, на наш взгляд, нуждаются именно оспоренные либо нарушенные права, свободы или законные интересы граждан и организаций. Безусловно, указанная защита нередко носит неокончательный характер,

<sup>20</sup> См. об этом пункты 1, 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> См. об этом: *Никитин С. В.* Судебный контроль за законностью нормативных правовых актов : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. С. 42.

<sup>22</sup> См. об этом: *Никитин С. В.* Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. М., 2010. С. 129–135 и далее ; *Его же.* Предмет судебной защиты по делам об оспаривании нормативных правовых актов. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; *Его же.* Судебная защита прав и интересов от незаконных нормативных правовых актов // Вестник гражданского процесса. 2022. № 2. С. 15.

<sup>23</sup> *Никитин С. В.* Судебный контроль за законностью нормативных правовых актов : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. С. 16.

однако это, как нам представляется, не свидетельствует, что права, свободы или законные интересы граждан и организаций не являются ее предметом или что суд не рассматривает спора о них.

Полагаем, что изложенное нами понимание подтверждается положениями отечественной теории иска, нормами КАС РФ и разъяснениями высшего судебного органа Российской Федерации, которые полностью поддерживаются автором данной статьи.

В теории иска принято говорить о процессуальных средствах защиты ответчика против иска. К ним относятся такие объяснения ответчика, в которых он ссылается на неправомерность возникновения процесса и которые, по мнению ответчика, служат препятствием для дальнейшего движения процесса, преграждают возможность рассмотрения дела по существу<sup>24</sup>.

При заявлении подобных возражений по делам об оспаривании нормативных актов и актов, содержащих разъяснения законодательства, состоящих в том, что оспоренным актом не нарушаются либо иным образом не затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца, ответчик, на наш взгляд, участвует в рассмотрении и разрешении судом спора о соответствующих правах, свободах, законных интересах. Поскольку подобные возражения не только могут быть заявлены, но и нередко фактически заявляются административными ответчиками<sup>25</sup>, а их разрешение влечет конкретные процессуально-правовые последствия (при удовлетворении возражений суд прекращает производство по административному делу), есть все основания презюмировать наличие спора о правах, свободах, законных интересах граждан и организаций в случаях возбуждения административных дел об оспаривании нормативных актов, а также актов, содержащих разъяснения законодательства. Более того, учитывая высокую общественную значимость таких дел, у законодателя были основания обязать суды разрешать презюмируемые споры даже при фактическом незаявлении административными ответчиками соответствующих возражений.

Так, согласно п. 1 ч. 8 ст. 213 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление. Смысл выяснения такого факта разъяснен в постановлении Пленума Верховного Суда РФ: «При рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта или акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца, заявителя, имея в виду то, что производство по делу подлежит прекращению, если в ходе его рассмотрения бу-

<sup>24</sup> См.: Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. М., 1979. С. 115.

<sup>25</sup> См., например: Апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18 декабря 2019 г. № 37-АПА19-5, от 27 ноября 2019 г. № 51-АПА19-17. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дет установлено, что оспариваемый акт утратил силу, отменен или изменен и перестал затрагивать права, свободы и законные интересы указанного лица, в частности, если суд установит, что нормативный правовой акт не применялся к административному истцу, заявителю, отсутствуют нарушение или угроза нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца, заявителя»<sup>26</sup>.

В свою очередь, признание судом при рассмотрении дела об оспаривании нормативного акта факта нарушения или оспаривания права, свободы, законного интереса административного истца или лица, в интересах которого подано административное исковое заявление, тоже имеет конкретное правовое значение и непосредственно служит защите такого права, свободы, законного интереса.

Так, об указанном признании права нарушенным или оспоренным говорится в п. 6 ч. 1 ст. 350 КАС РФ и, более того, в данной норме прямо сказано о конкретных юридических последствиях соответствующего судебного признания, а именно: о возникновении основания для пересмотра судебного акта по делу, в котором применен оспоренный акт.

Согласно правовой позиции Пленума Верховного Суда РФ, задачей судопроизводства при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов или актов, обладающих нормативными свойствами, является обеспечение своевременной и эффективной защиты прав<sup>27</sup>.

В силу самой первой нормы главы КАС РФ о нормоконтроле (ч. 1 ст. 208) правом на обращение с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части обладают лица, полагающие, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Вышеизложенное, как представляется, свидетельствует, что при разрешении административных дел об оспаривании нормативных актов, а также актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, суды разрешают как споры о законности подобных актов, так и фактические либо предполагаемые споры о правах, свободах, законных интересах граждан и организаций.

Как справедливо отмечает Т. К. Андреева: «Оценка законности нормативного акта, подлежащего применению в конкретном деле, как и проверка судом такого акта по заявлению гражданина или организации, чьи права нарушены оспариваемым актом, представляет собой не что иное, как конкретный нормоконтроль, осуществляемый судом при рассмотрении конкретного дела. При этом

<sup>26</sup> Пункт 25 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> См.: Пункт 22 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами».

суд разрешает спор о праве, так как цель судебного контроля – восстановить нарушенное право»<sup>28</sup>.

Итак, законодатель совершенно последовательно и верно, на наш взгляд, именует стороны в делах, предусмотренных главой 21 КАС РФ, административными истцами и административными ответчиками; документ, посредством которого такие дела возбуждаются, – административным исковым заявлением, а соответствующее производство – административным исковым производством. С точки зрения автора настоящей статьи, такая позиция законодателя заслуживает поддержки.

**Для цитирования:** *Опалев Р. О.* О правовой природе административных дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 616–624. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-616-624>

**Recommended citation:** *Opalev R. O.* On the issue of the legal nature of administrative cases on challenging regulatory legal acts and acts containing explanations of legislation and having regulatory properties // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 616–624. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-616-624>

*Российский государственный университет правосудия*

**Опалев Р. О.**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданского и административного судопроизводства  
E-mail: [CivilRAP@yandex.ru](mailto:CivilRAP@yandex.ru)

*Russian State University of Justice*

**Opalev R. O.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor  
of the Civil and Administrative Judicial Procedure Department  
E-mail: [CivilRAP@yandex.ru](mailto:CivilRAP@yandex.ru)

<sup>28</sup> *Андреева Т. К.* Указ. соч. С. 354.

**ПРЕДМЕТ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ  
В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ:  
СУБЪЕКТИВНЫЕ ПРАВА, ЗАКОННЫЕ И ПУБЛИЧНЫЕ ИНТЕРЕСЫ  
(ПО СЛЕДАМ НАУЧНЫХ ТРУДОВ ПРОФЕССОРА Ю. Н. СТАРИЛОВА)**

**О. С. Рогачева**

*Воронежский государственный университет*

**Аннотация:** в статье анализируется предмет судебной защиты в административном судопроизводстве. Автор посвящает данную работу юбилею своего учителя – профессора Юрия Николаевича Старилова, внесшего несоизмеримый вклад в развитие административного судопроизводства в Российской Федерации и способствующего научными трудами и научной мыслью принятию Кодекса административного судопроизводства в Российской Федерации. В статье рассматриваются субъективные права, законные интересы, публичные интересы как предмет судебной защиты, обозначаются перспективы расширения предмета судебной защиты в порядке административного судопроизводства.

**Ключевые слова:** предмет судебной защиты, административное судопроизводство, принцип законности, субъективные права, законные интересы, публичные интересы, административные акты, административные процедуры, научная школа.

**THE SUBJECT OF JUDICIAL PROTECTION  
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS:  
SUBJECTIVE RIGHTS, LEGITIMATE AND PUBLIC INTERESTS  
(IN THE FOOTSTEPS OF THE SCIENTIFIC WORKS OF PROFESSOR  
YU. N. STARILOV)**

**O. S. Rogacheva**

*Voronezh State University*

**Abstract:** the article analyzes the subject of judicial protection in administrative proceedings. The author dedicates this article to the anniversary of his teacher, Professor Yuri Nikolaevich Starilov, who made an incommensurable contribution to the development of administrative legal proceedings in the Russian Federation, and who contributes with scientific works and scientific thought to the adoption of the Code of Administrative Legal Proceedings in the Russian Federation. The article examines subjective rights, legitimate interests and public interests as the subject of judicial protection, outlines the prospects for expanding the subject of judicial protection in administrative proceedings.

**Key words:** subject of judicial protection, administrative proceedings, principle of legality, subjective rights, legitimate interests, public interests, administrative acts, administrative procedures, scientific school.



Более чем четверть века, наполненного трудоемкими, тщательными и глубокими научными изысканиями, процедурные и процессуальные аспекты административного права составляют для заслуженного деятеля науки Российской Федерации, профессора, доктора юридических наук Юрия Николаевича Старилова древо научной жизни и научной деятельности. Научная картина административного судопроизводства в Российской Федерации пишется ученым Юрием Николаевичем Стариловым как модель, приближенная к идеалу, правильной и эффективной судебной защиты в сфере административных и иных публичных правоотношений, лежащая в основе научного мировоззрения многих поколений юристов, в том числе и административистов, и определяющая практическую деятельность судей по рассмотрению и разрешению административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций. Органично в существующую модель административного судопроизводства вписались бы и административные суды, которые представляли бы собой, по мнению Юрия Николаевича, «угрожающий», «исправляющий», «перевоспитывающий» элемент государственного управления в системе публичной власти для непрофессиональных государственных служащих<sup>1</sup>. Следует согласиться с ученым, что с созданием административных судов «судебное правоприменение будет более специализированным, точным, детальным, позволяющим всесторонне оценить юридическую управленческую действительность и разрешить дело в точном соответствии с законом»<sup>2</sup>.

Юрий Николаевич полагает, что административное правосудие, осуществляемое специальными судами, «более предпочтительная модель организации административной юстиции, характеризующееся формированием системы органов судебной власти (например, административных судов), которые рассматривают в порядке административного судопроизводства (административного правосудия) публично-правовые споры или административные дела»<sup>3</sup>. Соглашаясь с указанной позицией, к сожалению, констатируем, что административные суды в России пока не созданы. Принятый же Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации<sup>4</sup> создает судебный процесс разрешения адми-

<sup>1</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Судебная власть как «ум, честь и совесть» государства : о некоторых достижениях, проблемах и неудачах современного этапа реформы судебной власти // Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. науч. трудов. Воронеж, 2010. С. 326.

<sup>2</sup> Там же. С. 327.

<sup>3</sup> *Старилов Ю. Н., Махина С. Н., Носова Ю. Б., Рогачева О. С.* Предисловие // Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М., 2023. С. 14 ; *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации : реальность и перспективы // Российский судья. 2012. № 12. С. 20–29.

<sup>4</sup> См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 17.02.2023). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нистративных споров Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями, «сформировавшихся в области осуществления органами публичного управления действий и принятия решений», и полноценно определяющий «процессуальные порядки судебной деятельности по осуществлению контроля за публичным управлением»<sup>5</sup>.

Судебная защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, судебный контроль за административными актами публичной администрации, предназначение административной юстиции, особенности административно-правовых споров, предпосылки формирования административного судопроизводства и административного процессуального права, сфера административных и иных публичных правоотношений, административный иск и административно-процессуальная форма – это альфа и омега, квинтэссенция Воронежской школы административного и административного процессуального права, которую возглавляет профессор Юрий Николаевич Старилов<sup>6</sup>.

Органы публичной администрации и их должностные лица в отношениях с гражданами и организациями действуют путем принятия различных административных актов (правовых актов управления) – как благоприятствующих (позитивных), так и обременяющих (негативных). Из принципа правового государ-

<sup>5</sup> *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и КАС РФ к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности // Судебные и несудебные формы защиты гражданских прав : сб. статей к юбилею доктора юридических наук, профессора Елены Ивановны Носыревой / отв. ред. Д. Г. Фильченко. М., 2020. С. 110.

<sup>6</sup> Среди известных трудов монографического и концептуального характера профессора Юрия Николаевича Старилова выделим: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : теория, история, перспективы. М., 2001. 304 с. ; *Его же.* От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2003. 144 с. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 1) ; *Его же.* Административные суды в России : новые аргументы «за» и «против» / под ред. и с предисл. В. И. Радченко. М., 2004. 128 с. ; *Его же.* Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж, 2010. 640 с. ; *Его же.* Административная юстиция в России в 2012 году : начало нового этапа дискуссии и реализации конституционной правовой нормы об административном судопроизводстве // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 2 (13). С. 128–153 ; Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2013. 1060 с. (Юбилеи, конференции, форумы ; вып. 7) ; *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и КАС РФ к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности. С. 96–124 ; *Его же.* Много административных процессов не бывает, или Административное судопроизводство – единственный вид современного российского административного процесса (по следам научно-практической конференции на тему «Современные проблемы построения российской модели административного процесса» (Сибирский юридический университет, г. Омск, 4 июня 2021 г.) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2021. № 2 (45). С. 287–293 ; Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / под ред. Ю. Н. Старилова ; и др.

ства вытекает принцип презумпции законности административных актов (издан в пределах полномочий и на то имелись основания, соблюдена форма акта, процедура принятия и опубликования), презумпции обоснованности и правильности. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы публичной власти должны быть заинтересованы в объективной правильности принимаемых органами публичной администрации решений и действий. Гражданин или организация должны иметь возможность потребовать проверки правомерности действий (бездействий) публичной администрации независимым, не связанным с органами публичной администрации судом.

Защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в случае нарушения их административными актами должны осуществлять административные суды в порядке административного судопроизводства. В одной из своих фундаментальных научных работ «От административной юстиции к административному судопроизводству»<sup>7</sup> профессор Юрий Старилов характеризует административное судопроизводство как фундамент юридической конструкции судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. По мнению ученого, на административный процесс необходимо смотреть с позиций, позволяющих увидеть в структуре юридического процесса «административно-юстиционные (судопроизводственные) элементы и институты, т. е. такие правовые средства, которые характерны для судебной власти, осуществляющей судебный нормоконтроль и контроль за действиями и решениями органов публичного управления и их должностных лиц»<sup>8</sup>. Спустя годы, переосмысливая сложившиеся научные взгляды, на основе изменившегося законодательства об административном судопроизводстве, Юрий Николаевич остается принципиально верен своей научной позиции и тверд в мнении о том, что «сформировавшаяся в 2015 г. в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ новая административно-процессуальная форма и обусловила учреждение административного процесса как судебного процесса по административным делам»<sup>9</sup>. Проявляя солидарность с приведенной позицией своего Учителя, полагаем, что именно судебную деятельность по рассмотрению административных дел, мы можем называть судебным административным процессом, а совокупность норм, ее регламентирующих, административным процессуальным правом.

Качество правового государства, необходимость усиления внешнего государственного (судебного) контроля за исполнительной властью, устранения из

<sup>7</sup> См.: От административной юстиции к административному судопроизводству / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 2003. С. 34. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 1).

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Старилов Ю. Н. Много административных процессов не бывает... С. 289.

административной практики произвола, административных ошибок, незаконных действий (бездействия), предупреждения злоупотреблений при исполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг, по мнению профессора Юрия Николаевича Старилова, коррелируют с качеством организации и функционирования судебной власти, выполняющей функции защиты права, устанавливающей законность практической деятельности, разрешающей возникающие споры между гражданами и субъектами публичной администрации<sup>10</sup>.

Первооснова административного судопроизводства – это судебная деятельность (административных судов), направленная к защите субъективных публичных прав и законных интересов граждан, публичных прав и законных интересов организаций. Как пишет Юрий Николаевич, «административное судопроизводство всегда должно быть направлено против административного произвола, под которым можно понимать деятельность органов публичного управления и должностных лиц, которая совершается с определенным умыслом, с целью нарушения правовых предписаний, норм права, законов»<sup>11</sup>.

Профессор Юрий Николаевич Старилов в научных трудах, на дискуссионных площадках различных форумов и конференций отмечает важность судебной защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов в порядке административного судопроизводства. По мнению профессора Юрия Николаевича Старилова, «административное судопроизводство – это сфера административно-процессуального регулирования, вырвавшаяся из административной юстиции», ... «процессуально-правовая материя, неразрывно связанная с материальным административным правом и результатами применения его правовых норм», «порядок применения процессуальных институтов и юридических средств, обеспечивающих как судебную защиту прав, свобод и законных интересов граждан, так и контроль за публичным управлением и его результатами»<sup>12</sup>.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации был принят восемь лет назад. Получили ли мы желаемую в результате принятия КАС РФ модель административного судопроизводства, отвечающую потребностям правового государства и формирования практики надлежащего (хорошего) публичного управления? Чтобы частично ответить на этот вопрос, считаем необ-

<sup>10</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция в России в 2012 году : начало нового этапа дискуссии и реализации конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж, 2013. С. 288–289. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 7).

<sup>11</sup> *Старилов Ю. Н.* Судебная власть как «ум, честь и совесть» государства... С. 326.

<sup>12</sup> *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и КАС РФ к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности. С. 104–105.

ходимым рассмотреть вопрос о предмете судебной защиты в административном судопроизводстве<sup>13</sup>.

По мнению профессора Ю. Н. Старилова, «КАС РФ сполна воспринял и учел главные задачи судебной административно-правовой защиты, решение которых направлено на обеспечение комплексности, всесторонности и эффективности юридической защиты субъективных прав граждан в сфере действия (функционирования) органов публичного управления и их должностных лиц»<sup>14</sup>.

Административный иск, «искковая модель защиты» (как существо административного судопроизводства) Ю. Н. Стариловым и другими учеными относится к безусловному достоинству КАС РФ<sup>15</sup>. Рассматриваемый процессуальный закон существенно расширил горизонты судебной деятельности по защите прав и законных интересов граждан и организаций, предоставил процессуальные гарантии участникам административного судопроизводства, в том числе в виде закрепления принципа активной роли суда, предоставления административному истцу права подачи заявления о применении мер предварительной защиты, предоставления права суду по своей инициативе заменять ненадлежащего административного ответчика, даже при отсутствии согласия административного истца, введения мер процессуального принуждения, и др.

### **Субъективные права и свободы граждан как предмет судебной защиты**

Профессор Ю. Н. Старилов совершенно справедливо рассматривает субъективные публичные права как правомочия, направленные на развитие правового государства, ограничение публичной власти, уменьшение ее «могущества и всесильности», усиление социальной функции государства<sup>16</sup>.

В советское время проф. В. Кобалевский полагал, что «под субъективным правопритязанием понимается обеспеченная положительным правом возмож-

---

<sup>13</sup> См., например: *Опалев Р. О.* Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 4. С. 18–22 ; *Его же.* К вопросу об особом административном судопроизводстве // Там же. 2022. № 2. С. 36–39 ; *Никитин С. В.* Предмет судебной защиты по делам об оспаривании нормативных правовых актов // Там же. 2020. № 5. С. 21–26 ; *Его же.* Судебная защита прав и интересов от незаконных нормативных правовых актов // Вестник гражданского процесса. 2022. № 2. С. 12–30 ; *Кляус Н. В.* Законный интерес как предмет судебной защиты в административном судопроизводстве // Вестник Омской юридической академии. 2018. № 2. С. 222–226 ; *Стахов А. И.* Судебная защита частных лиц в административном процессе посредством административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2021. № 6. С. 34–41 ; и др.

<sup>14</sup> *Старилов Ю. Н.* Административное судопроизводство и КАС РФ к прекращению дискуссии о его отраслевой процессуальной принадлежности, уникальности, самостоятельности, избыточности или несостоятельности. С. 109.

<sup>15</sup> См.: Там же. С. 105.

<sup>16</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю.Н. Старилов. Воронеж, 2013. С. 76–77.

ность требовать чего-либо от другой стороны юридического отношения»<sup>17</sup>. Если возможность вытекает из публично-правовой нормы, говорят о субъективном публичном праве. В административном праве гражданин чаще всего выступает в качестве правообязанного субъекта; в этом случае у субъекта государственного управления есть требование, соответствующее правовой обязанности гражданина. Правовое требование носителя государственного управления к гражданину является его служебной обязанностью, должностной функцией и не может быть субъективным правопритязанием<sup>18</sup>. Правопритязание гражданина к носителю государственного управления является правом, так как последний имеет возможности использовать или не использовать его по своему усмотрению.

К субъективным публичным правам в различные исторические периоды предлагали относить: право на публичные услуги и политические права (А. И. Елистратов); право публичных служб (услуг); публичные вещные права (О. Майер); право на услуги государства и политические права, например права участия населения в государственном властвовании (А. А. Рождественский)<sup>19</sup>.

По мнению В. Н. Дурденевского, субъективное право – это «предоставленная объективным порядком возможность действовать с целью осуществления тех или иных человеческих интересов»<sup>20</sup>. Отсюда следует, что в зависимости от интереса можно выделить частные субъективные права и публичные субъективные права.

Следует согласиться с Э. В. Талапиной, определяющей субъективное публичное право, как гарантированную «возможность удовлетворения частным лицом своего законного интереса в публично-правовой сфере, реализации которой должны способствовать или не препятствовать государство и иные субъекты»<sup>21</sup>.

Г. Еллинек делил все субъективные правопритязания гражданина на три категории: право на свободу; право на услуги со стороны государства; права политические<sup>22</sup>.

Б. С. Эбзеев предлагает в зависимости от степени участия государства выделять следующие группы субъективных прав. В первую группу входят права, характеризующиеся тем, что «государство признает за личностью определенную сферу отношений, которая отдана на усмотрение индивида и не может быть объектом

<sup>17</sup> Кобалевский В. Советское административное право // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2004. Ч. 2. С. 179.

<sup>18</sup> См.: Там же. С. 180–181.

<sup>19</sup> См.: Хорунжий С. Н. Правовой баланс как самостоятельная юридическая ценность : механизмы его обеспечения и регулирования : монография. Воронеж, 2019. С. 207.

<sup>20</sup> Дурденевский В. Н. Субъективное право и его основное разделение // Правоведение. 1994. № 3. С. 82.

<sup>21</sup> Талапина Э. В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 79.

<sup>22</sup> Цит. по: Кобалевский В. Советское административное право // Административная юстиция : конец XIX – начало XX века : хрестоматия. Ч. 2. С. 183.

притязаний государства» (права личной свободы и неприкосновенности)<sup>23</sup>. Вторая группа включает права на публичные услуги; возможность требовать исполнения публичных функций. Третья группа – права граждан на участие в управлении государством.

А. Б. Зеленцов юридическую защиту субъективных публичных прав видит в качестве «прав частных лиц (граждан и организаций) в плоскости их соприкосновения с субъектами, действующими как административная власть». Указанные права, по мнению ученого, «трактуются как своего рода граница, определяющая не только сферу свободы частных лиц, но и пределы использования полномочий публичной администрации»<sup>24</sup>. Ученый выделяет: права властвования и права свободы. Права властвования предстают «как властные полномочия и сопряжены с обязанностью их осуществления», «властное полномочие носит императивный и неотчуждаемый характер»; «обязательность осуществления властных полномочий исключает возможность освобождения частных лиц от их публично-правовых обязанностей, корреспондирующих этим полномочиям»<sup>25</sup>.

А. Б. Зеленцов определяет, что «права свободы – это субъективные публичные права частных лиц по отношению к государству и его органам»; «установленная законом мера и вид возможных действий ради достижения определенного социального блага, осуществление которых в сфере публичного управления обеспечено нормативно закрепленной обязанностью органов публичной власти совершить определенные действия или воздержаться от них»<sup>26</sup>.

В рамках административного судопроизводства подлежат защите следующие субъективные права граждан: права на участие во власти (например, избирательные права; право петиций; свобода собраний); права на свободу от власти или права личной свободы; право на содействие власти, помощь и положительные услуги со стороны государства (например, право на судебную защиту; право на разумный срок судопроизводства и исполнение судебного акта в разумный срок). «Административное судопроизводство как судебный процесс по рассмотрению и разрешению административных дел непосредственно связано с той областью практики публичного управления, в которой реально предоставляются права, используются властные полномочия, применяются запреты и ограничения, зарождаются и развиваются административные противоречия, совершаются административные ошибки, исправлять которые и призвана судебная власть»<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> См.: *Эбзеев Б. С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография. М., 2015. С. 114.

<sup>24</sup> *Зеленцов А. Б.* Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.

<sup>25</sup> *Зеленцов А. Б., Ястребов О. А.* Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017. С. 23.

<sup>26</sup> Там же. С. 24.

<sup>27</sup> Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 71.

Статья 1 КАС РФ перечисляет дела, которые относит к административным делам, подразумевая под ними дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации государственных или иных публичных полномочий.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 административные дела – это дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций (ч. 1 и 2 ст. 1 КАС РФ); дела, связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации государственных и иных публичных полномочий, в том числе административные дела, связанные с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям (ч. 1 и 3 ст. 1 КАС РФ)<sup>28</sup>.

Далее Пленум Верховного Суда РФ пояснил, что к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один участник правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику.

При построении категориального аппарата теории субъективного публичного права следует в первую очередь остановиться на категориях, используемых отечественным законодателем в одном понятийном ряду. Так, к числу дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, он относит «административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов» (ч. 2 ст. 1 КАС РФ). По мнению А. Б. Зеленцова, законодатель называет термином «свободы» совокупность публичных свобод, обозначаемых также как политические свободы<sup>29</sup>.

## **Право на свободу и личную неприкосновенность**

По мнению Н. А. Бурашниковой, в административном судопроизводстве функция защиты права на свободу и личную неприкосновенность выполняется судами при рассмотрении административных дел о защите нарушенного права

<sup>28</sup> См.: О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 (ред. от 17.12.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> См.: Зеленцов А. Б. Субъективные права и законные интересы как предмет правовой защиты в системе административной юстиции : юридическая природа и виды // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 74–83.



на свободу и личную неприкосновенность, а также при рассмотрении административных дел в рамках судебного контроля о проверке законности и обоснованности действий органов и должностных лиц публичной администрации, наделенных полномочиями по применению административных мер публичного принуждения, ограничивающих права граждан на свободу и личную неприкосновенность<sup>30</sup>.

Право на свободу и личную неприкосновенность является объектом судебного контроля по следующим категориям административных дел:

1) о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии (гл. 28 КАС РФ);

2) о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке или о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке; о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке; иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, если федеральным законом предусмотрен судебный порядок рассмотрения соответствующих требований (гл. 30 КАС РФ);

3) о его госпитализации в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (гл. 31 КАС РФ);

4) о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни представляемого лица (гл. 31.1 КАС РФ);

5) о помещении несовершеннолетнего в центр временного содержания (гл. 31.2 КАС РФ);

6) административные дела, связанные с пребыванием несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа (гл. 31.3 КАС РФ).

Предмет судебной защиты по указанным категориям административных дел можно определить, как права человека на свободу и личную неприкосновенность, право на свободу передвижения, а также законные интересы государства. Здесь обратимся к правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой принудительная изоляция от общества лиц, страдающих психическим расстройством, по причине их предполагаемой опасности для себя и (или) окружающих происходит путем фактического удержания в психиатрическом стационаре, а следовательно, затрагивает такие закрепленные Конституцией Российской Федерации права, как право на свободу передвижения и право на свободу и личную неприкосновенность. При этом законные интересы государства

<sup>30</sup> См.: Бурашникова Н. А. Судебный контроль за соблюдением права на свободу и личную неприкосновенность в административном судопроизводстве. М., 2021. С. 75.

проявляются в том, что надлежащее состояние психического здоровья человека – одно из необходимых условий функционирования личности в качестве полноценного представителя человеческого общества. Лица, страдающие психическим расстройством, неминуемо оказываются исключенными из системы общественных связей, поскольку не могут надлежащим образом участвовать в социальных отношениях, а потому данная категория лиц нуждается в повышенной правовой и социальной защите<sup>31</sup>. И эту защиту обязано обеспечить государство при неуклонном соблюдении надлежащей судебной процедуры. Предварительный характер решения об изоляции таких лиц, сложность оценки их фактического состояния и отсутствие у них возможности в полном объеме осуществлять защиту своих интересов в суде диктуют необходимость установления особой судебной процедуры и ее строгого соблюдения при рассмотрении такого рода дел.

### **Права граждан на предоставление публичных услуг и исполнение функций должностными лицами органов публичного управления**

Защита прав граждан осуществляется в рамках главы 22 КАС РФ, посвященной производству об оспаривании решений, действий (бездействия) должностных лиц публичной администрации. В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» суды разрешают споры о правах, свободах и законных интересах граждан, организаций, неопределенного круга лиц в сфере административных и иных публичных правоотношений (споры в сфере публичных правоотношений), осуществляя проверку законности решений, действий (бездействия) органов и лиц, наделенных публичными полномочиями<sup>32</sup>. Таким образом, принцип законности решений, действий (бездействия) должностных лиц и субъективные права индивида – мерило и отправная точка правового государства и административного права.

<sup>31</sup> См.: По жалобе гражданки Хорошавцевой Надежды Николаевны на нарушение ее конституционных прав рядом положений Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 544-О-П ; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки И. на нарушение ее конституционных прав пунктом 5 части 2 статьи 180, частью 3 статьи 276, частью 6 статьи 277 и статьей 278 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также частью четвертой статьи 11, частями первой и третьей статьи 28, пунктом «а» статьи 29 и частями первой и второй статьи 32 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» : определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2020 г. № 2330-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> См.: О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Сделаем некое отступление от общего повествования. Профессор Ю. Н. Старилов, выступая на научных мероприятиях, форумах, лекциях демонстрирует приверженность принципу законности. Юрий Николаевич пишет и говорит о том, что «намного больше (чем это может показаться на первый взгляд) нужно уделять внимания, активности и самостоятельного, порой напряженного, труда по формированию представлений о законности как о «врожденном чувстве» «бессознательном стремлении поступать согласно с законом», «потребности соблюдения закона»<sup>33</sup>. «Обеспечение верховенства законности при реализации правовых отношений в самом широком понимании их системы и структуры, несомненно, зависит от правильного понимания законности, предъявляемых к ней требований (критериев), установленных гарантий надлежащего обеспечения, развития и поддержания в обществе атмосферы уважения законности, стремления ее соблюдения и укрепления режима законности. Всё это невозможно создать, развивать и модернизировать в соответствии с новейшими требованиями в отсутствие общих и профессиональных представлений *о теории законности*»<sup>34</sup>.

Как пишет Ю. Н. Старилов, «традиционно в теории правового государства центральное место занимают вопросы «верховенства права» («верховенство закона» или даже – как можно встретить в литературе – «верховенство правового закона»). Очевидно, достижению целей правовой государственности способствует и верховенство законности как принципа, как соответствующих правовых требований и как режима обеспечения эффективного административного нормотворчества и надлежащего правоприменения в области публичного управления, а при осуществлении судебного контроля за деятельностью исполнительной власти (должностных лиц и государственных служащих) – правильного и своевременного рассмотрения и разрешения административных дел и укрепления законности в сфере административных и иных публичных правоотношений»<sup>35</sup>.

По мнению М. Ю. Старилова, «сфера административных и иных публичных правоотношений включает в себе как отношения, возникающие в результате установления правовых порядков организации и функционирования публичного управления, так и отношения, порождаемые незаконными решениями, действиями (бездействием) органов публичной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, реализующих административные властные требования (полномочия) к физическим лицам и организациям»<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Вводные замечания Ю. Н. Старилова // Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности : публичная лекция, читанная 10 марта 1897 г. Воронеж, 2018. С. 4. (Библиотека студента-первокурсника юридического факультета Воронежского государственного университета).

<sup>34</sup> Там же. С. 6.

<sup>35</sup> Старилов Ю. Н. Законность как принцип административных процедур и административного судопроизводства : развитие и юридическая конкретизация в отраслевом законодательстве на основе общей теории законности // Ежегодник публичного права 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. С. 39.

<sup>36</sup> Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность» / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 71.

Проверка судами правильности административных актов приводит к тому, что вырабатываются принципы надлежащего публичного управления, укрепляющие правовую надежность, принципы толкования действующего законодательства, которым руководствуется публичная администрация и их должностные лица, сохраняется важнейшая конституционная ценность: доверие граждан к закону и государству. Составляющие такого доверия, по мнению Конституционного Суда РФ: правовая определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, предсказуемость правотворческой политики.

Р. О. Опалев относит к предмету судебной защиты: права индивидуальных и коллективных субъектов, вытекающие из административных, налоговых, избирательных и иных публичных правоотношений; свободы и законные интересы; публичные интересы в соответствующих сферах общественных отношений. При этом делает оговорку, что это лишь поверхностный взгляд на содержание данного определения<sup>37</sup>, поскольку права из публичных правоотношений неразрывно связаны с правами из гражданских и иных частных правоотношений, и любое решение о первых неминуемо оказывает влияние на вторые.

Проблема также может быть выражена в ошибочной квалификации публично-правового спора, вытекающего из публичного правоотношения, основанного на равенстве сторон, как частноправового. В этом случае суд может не счесть необходимым проверить, каким образом результат разрешения спора или завершения дела путем признания иска, отказа от иска, заключения мирового соглашения отразится на интересах неопределенного круга лиц, интересах общества<sup>38</sup>.

Следует согласиться с мнением Р. О. Опалева, что позиция, согласно которой «осложнение публично-правовых споров теми или иными частноправовыми вопросами само по себе влечет необходимость рассмотрения этих споров по правилам гражданского судопроизводства, не основана на действующем законодательстве (сегодня нет нормы процессуального права, в связи с которой эта позиция была сформирована)», «такая позиция деструктивна, так как ее применение ведет к необоснованному ограничению процессуальных прав граждан и организаций, предусмотренных процессуальной формой административного судопроизводства»<sup>39</sup>.

В любом случае исходить нужно из определения правового характера возникшего спора, сама судебная практика постепенно «выравнивает» ситуацию. Например, закрепление следующего положения в постановлении Пленума – яркое тому подтверждение. По итогам рассмотрения дел данной категории судами могут приниматься решения, влекущие имущественные последствия для граждан и организаций, если в соответствии с законодательством это необходимо для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, ор-

<sup>37</sup> См.: *Опалев Р. О.* Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве. С. 18.

<sup>38</sup> См.: *Бурмистрова С. А.* Система основных производств по защите публично-правовых интересов : какой ей быть // Вестник гражданского процесса. 2020. № 6. С. 66–83.

<sup>39</sup> *Опалев Р. О.* Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве. С. 20–21.

ганизации, например, требуется возратить излишне уплаченные (взысканные) налоговые, таможенные платежи, страховые взносы, исполнительский сбор; выплатить компенсацию за незаконные решения, действия (бездействие) органов и лиц, наделенных публичными полномочиями<sup>40</sup>.

### **Законный и публичный интересы как предмет судебной защиты**

В юридической литературе «законный интерес – это отраженная в объективном праве либо вытекающая из его общего смысла и в определенной степени гарантированная государством юридическая дозволенность, выражающаяся в стремлениях субъекта пользоваться определенным социальным благом, а также в необходимых условиях обращаться за защитой к компетентным структурам – в целях удовлетворения своих интересов, не противоречащих общегосударственным»<sup>41</sup>.

Например, Н. В. Кляус рассматривает законный интерес как предмет судебной защиты в гражданском судопроизводстве, определяя его как «простую юридическую дозволенность (фактическую возможность) субъекта, вытекающую из материально-правовой нормы либо выводимую из общих начал и смысла законодательства, не обеспеченную установлением конкретной юридической обязанности иных лиц, но в то же время обладающей гарантированной возможностью (правомочием) обращения в суд за защитой в случае ее нарушения либо ущемления этими лицами»<sup>42</sup>.

Законные интересы как предмет защиты в административном судопроизводстве характеризуются лишь двумя правомочиями – правом-поведением и правом-притязанием. При этом основной формой проявления законного интереса является именно правопритязание. В силу этого он обозначается в современной литературе как «усеченная правовая возможность», «усеченное право» и выражается, как правило, не в требовании, а в просьбе<sup>43</sup>. Представляется, что законные интересы возникают в той сфере административной деятельности, где должностные лица обладают дискрецией в принятии административных актов (административное усмотрение), действуют исходя из принципа целесообразности. Поэтому суды при рассмотрении административных дел о признании незаконными действий, решений должностных лиц органов публичной администрации исходят из того, что решения, действия (бездействие), затрагивающие права, свободы и законные интересы гражданина, организации, являются законными, если они приняты, совершены (допущено) на основании Конституции РФ, между-

<sup>40</sup> См.: О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21.

<sup>41</sup> Малько А. В., Субочев В. В. Законные интересы как правовая категория. СПб., 2004. С. 73.

<sup>42</sup> Кляус Н. В. Законный интерес как предмет судебной защиты в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2007. С. 7.

<sup>43</sup> См.: Зеленцов А. Б. Субъективные права и законные интересы как предмет правовой защиты в системе административной юстиции... С. 74–83.

народных договоров Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов, во исполнение установленных законодательством предписаний (законной цели) и с соблюдением установленных нормативными правовыми актами пределов полномочий, в том числе если нормативным правовым актом органу (лицу) предоставлено право или возможность осуществления полномочий тем или иным образом (усмотрение). Например, «при рассмотрении дела суд должен установить, изменится ли объем прав административных истцов как владельцев земельных участков в связи с прохождением через них коллектора, чтобы определить обеспечен ли справедливый баланс между общественными интересами и правами частных лиц путем согласования этих прав и интересов, поскольку ограничительные меры должны отвечать настоятельной общественной потребности и не превышать грань необходимого для достижения этой цели, обеспечивать разумную пропорциональность между используемыми средствами и целью, которую государство стремится реализовать посредством любой меры, лишаящей человека контроля за использованием его имущества»<sup>44</sup>.

При этом суд должен также исходить из принципа пропорциональности (соразмерности) в принятии управленческих решений. Например, «необходимость защиты жизни и здоровья граждан при возникновении чрезвычайных ситуаций или угрозе их возникновения и осуществлении мер по борьбе с эпидемиями и ликвидацией их последствий предполагает принятие таких правовых актов, которые не исключают возможности ограничения прав и свобод человека, в том числе и свободы передвижения, но только в той мере, в какой это соответствует поставленным целям при соблюдении требований соразмерности и пропорциональности»<sup>45</sup>. «Доводы о произвольном ограничении прав граждан оспариваемыми положениями нормативных правовых актов не нашли своего подтверждения, при принятии оспариваемых актов губернатором Красноярского края были соблюдены требования соразмерности, пропорциональности и обоснованности установленных ограничений прав и свобод»<sup>46</sup>.

Административное судопроизводство использует правовую конструкцию «публичный интерес» в административных процессуальных нормах, регулирующих основания для отмены или изменения судебных актов в кассационном и надзорном порядке (ч. 1 ст. 328; ст. 341 КАС РФ); а также в нормах, определяющих случаи участия в административном судопроизводстве государственных органов, должностных лиц, уполномоченных по правам, иных органов, прокурора (ст. 39, ст. 40 КАС РФ). Статья 4 КАС РФ гарантирует право на обращение в суд с административным иском заявлением в защиту публичных интересов.

<sup>44</sup> Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12 февраля 2020 № 88а-2251/2020. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>45</sup> Кассационное определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 24 января 2022 г. № 88а-2088/2022. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>46</sup> Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26 января 2022 г. № 88А-1640/2022 по делу № 3а-116/2021. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации вправе обратиться в суд с административным иском (заявлением в защиту прав и свобод (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего, а также лично или через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах<sup>47</sup>.

ГК РФ в ч. 2 ст. 31 закрепляет, что опекуны и попечители выступают в защиту прав и интересов своих подопечных в отношениях с любыми лицами, в том числе в судах, без специального полномочия<sup>48</sup>.

В соответствии со ст. 20 Жилищного кодекса РФ орган жилищного надзора (контроля) вправе обратиться с административным иском в защиту прав и законных интересов собственников помещений в многоквартирном доме, нанимателей и других пользователей жилых помещений по их обращению или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц в случае выявления нарушения обязательных требований<sup>49</sup>.

В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>50</sup>.

Общественные объединения (организации) и иные некоммерческие организации, в том числе международные объединения (организации) в лице своих отделений в Российской Федерации, осуществляют свою деятельность по защите прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. Указанные объединения (организации) вправе в судебном порядке оспаривать неправомерные ущемляющие или нарушающие права детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, действия должностных лиц органов государственной власти, организаций, гражд-

<sup>47</sup> См.: Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>48</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>49</sup> См.: Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 07.10.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>50</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дан, в том числе родителей (лиц, их заменяющих), педагогических, медицинских, социальных работников и других специалистов в области работы с детьми<sup>51</sup>.

Уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных имеет право обращаться в суд с исковыми заявлениями в защиту прав субъектов персональных данных, в том числе в защиту прав неопределенного круга лиц, и представлять интересы субъектов персональных данных в суде<sup>52</sup>.

В защиту прав и законных интересов лишенных свободы лиц в суд с требованиями, связанными с нарушением условий содержания этих лиц, могут обратиться Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченный по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченный по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации<sup>53</sup>.

По мнению С. А. Бурмистровой, «публично-правовые интересы, независимо от того, принадлежат они публичным или частным субъектам, реализуются в правоотношении, основанном на подчинении или на равенстве, порождают процессуальные особенности рассмотрения и разрешения споров об их защите. Такие особенности должны быть сосредоточены в административном судопроизводстве, которое, если понимать его как производство по защите всех публично-правовых интересов (кроме тех, что получают защиту в порядке конституционного и уголовного судопроизводства), должно обеспечивать защиту от нарушений, происходящих на любых этапах реализации указанных интересов»<sup>54</sup>. На наш взгляд, следует согласиться с указанной точкой зрения, поскольку надлежащая судебная правовая защита в сфере административных и иных публичных правоотношений должна иметь одни и те же процессуальные правила, гарантии, принципы и процедуры.

Резюмируя изложенное, сделаем следующие выводы.

Административный иск устанавливает пределы судебного разбирательства; указывает суду границы административного дела, индивидуализируя его.

Административный иск содержит указание на нарушенные, по мнению административного истца, субъективные права, свободы и законные интересы.

В предмет судебной защиты в порядке административного судопроизводства входят следующие субъективные права: права на участие во власти (напри-

<sup>51</sup> См.: Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 14.07.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>52</sup> См.: О персональных данных : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 14.07.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>53</sup> См.: О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 47. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>54</sup> Бурмистрова С. А. Указ. соч. С. 66–83.



мер, избирательные права; право петиций; свобода собраний); права на свободу от власти или права личной свободы (право на свободу передвижения, личную неприкосновенность); право на содействие власти, помощь и положительные услуги со стороны государства (например, право на судебную защиту; право на разумный срок судопроизводства и исполнение судебного акта в разумный срок).

Предмет защиты в административном судопроизводстве также составляют законные интересы административного истца, под которыми предлагается понимать юридическую дозволенность субъекта административных и иных публичных правоотношений, вытекающую из установленной законом возможности свободного усмотрения органа публичной власти, не корреспондирующую с прямыми юридическими обязанностями должностных лиц органов публичного управления, не обеспеченную установлением конкретной юридической обязанности удовлетворить законный интерес, но в то же время обладающую гарантированной возможностью (правомочием) обращения в суд за защитой в целях устранения препятствий в осуществлении законных интересов, пресечения, предупреждения их нарушения, восстановления баланса частных и публичных интересов и компенсации понесенного ущерба.

**Для цитирования:** *Рогачева О. С.* Предмет судебной защиты в административном судопроизводстве: субъективные права, законные и публичные интересы (по следам научных трудов профессора Ю. Н. Старилова) // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 625–642. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-625-642>

**Recommended citation:** *Rogacheva O. S.* The subject of judicial protection in administrative proceedings: subjective rights, legitimate and public interests (in the footsteps of the scientific works of Professor Yu.N. Starilov) // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 625–642. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-625-642>

*Воронежский государственный университет*

**Рогачева О. С.**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и административного процессуального права

E-mail: [olga\\_rogacheva@mail.ru](mailto:olga_rogacheva@mail.ru)

*Voronezh State University*

**Rogacheva O. S.**, LL.D., Associate Professor, Professor of the Department of Administrative and Administrative Procedural Law

E-mail: [olga\\_rogacheva@mail.ru](mailto:olga_rogacheva@mail.ru)

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В СОВРЕМЕННОМ ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ И ЕГО РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПУБЛИЧНОГО ПОРЯДКА

**Д. В. Уткин**

*Воронежский государственный университет*

**Аннотация:** рассматриваются основные этапы формирования административного судопроизводства в Российской Федерации и особенности административно-процессуального законодательства. Анализируется организация и деятельность судов, осуществляющих административное судопроизводство. Выявляются современные проблемы их правового регулирования. Исследована роль административного судопроизводства в обеспечении публичного порядка в современном правовом государстве.

**Ключевые слова:** правовое государство, административное судопроизводство, публичный порядок.

## ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE MODERN LEGAL STATE AND ITS IMPORTANCE IN ENSURING PUBLIC ORDER

**D. V. Utkin**

*Voronezh State University*

**Abstract:** the article examines the main stages of the formation of administrative proceedings in the Russian Federation and the features of administrative procedural legislation, analyzes the organization and activities of courts that carry out administrative proceedings, and identifies modern problems of their legal regulation, investigated the importance of administrative proceedings in ensuring public order in a modern legal state.

**Key words:** constitutional state, administrative proceedings, public order.

Вы знаете, мне по-прежнему верится, что если останется жить Земля, высшим достоинством человечества станут когда-нибудь учителя!

*Р. Рождественский*

Научный интерес к проблемам административного судопроизводства возник у меня двадцать пять лет назад благодаря моему учителю – Юрию Николаевичу Стариллову. Первая курсовая работа, тема которой была рекомендована на-

учным руководителем, была посвящена тогда еще новому правовому институту в нашей стране – административной юстиции. Результатом научной деятельности в студенческие годы стала выпускная квалификационная работа о приобретшем уже актуальность и интерес в научных кругах и государственных органах административном судопроизводстве. Затем интересная и увлекательная научно-исследовательская деятельность по данной теме и защита кандидатской диссертации благодаря предоставленной научным руководителем возможности ознакомиться с его многочисленными работами и с иной литературой по исследуемой проблеме, внимательному отношению, интересным беседам, дискуссиям, командировкам в другие регионы в суды, на научные конференции и заседания круглых столов по данной тематике, проводимые как в высших учебных заведениях так и в высших органах государственной власти.

В своих трудах Ю. Н. Стариков всегда обращает внимание, что одной из наиболее дискуссионных сфер процессуального законодательства выступает административное судопроизводство. Одной из первых фундаментальных работ, посвященной формированию административного правосудия, с которой удалось познакомиться, является комплексное монографическое исследование «Административная юстиция: проблемы теории», изданная в 1998 г.<sup>1</sup> В своей работе Юрий Николаевич исследует историю развития российской административной юстиции, ее содержание, особенности формирования российского административного судопроизводства, а также административную юстицию в зарубежных странах. Основная мысль, возникшая после прочтения данной книги, – «существует малоизвестная, но чрезвычайно важная система правосудия, которая влияет на жизнь каждого человека, – административное правосудие».

Административное правосудие касается того, как мы взаимодействуем как отдельные люди, когда государственные органы и их должностные лица, действуют способами, которые кажутся неправильными или несправедливыми. Оно охватывает вопросы, имеющие повседневное значение для всех нас, поскольку решения органов публичной власти принимаются во всех сферах жизнедеятельности общества. По своей сути административное судопроизводство направлено на создание публичного порядка и обеспечение того, чтобы государственные органы и те, на кого возложены обязанности по выполнению государственных функций, принимали правильные решения.

В 2003 г. выходит новое научное издание Ю. Н. Старикова «От административной юстиции к административному судопроизводству»<sup>2</sup>, содержащее теоретический анализ проблем административного судопроизводства и создания административных судов в контексте судебной реформы, а также критический анализ аргументов против их учреждения в нашей стране. Данные аргументы до настоящего времени продолжают оставаться актуальными в дискуссионной «борьбе»

<sup>1</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция : проблемы теории. Воронеж, 1998. 200 с.

<sup>2</sup> См.: *Стариков Ю. Н.* От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж, 2003. 144 с. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 1).

с оппонентами идеи учреждения административных судов. То, как государство позволяет гражданам добиваться защиты своих нарушенных государственными органами и органами местного самоуправления прав, является показателем его подхода к ценностям равенства и достоинства, соблюдению и защиты прав и свобод граждан.

Необходимость профессионального обсуждения вопросов административного судопроизводства, потребность в его совершенствовании были положены в основу учреждения и издания в 2016 г. нового периодического издания «Журнал административного судопроизводства», главным редактором которого является Ю. Н. Старилов<sup>3</sup>. Обсуждение на страницах журнала теоретических и практических вопросов осуществления административного правосудия привлекает внимание научное сообщество, практиков, законодателей к разрешению возникших проблем и улучшению административно-процессуального законодательства.

В настоящее время анализ законодательства об административном судопроизводстве, современные представления о его содержании, структуре, стадиях, особенностях производства по отдельным категориям административных дел раскрыты в одном из первых, изданных после принятия Кодекса административного судопроизводства РФ, учебном пособии под редакцией Ю. Н. Старилова «Административное судопроизводство»<sup>4</sup>. На основе глубокого системного анализа теоретического материала и административно-процессуального законодательства сформулированы представляющие научный интерес выводы и обобщения по вопросам осуществления административного судопроизводства в Российской Федерации.

Благодаря научным трудам моего учителя, полученным от него знаниям, накопленному опыту я реализую себя как ученый и педагог, продолжаю изучать и исследовать проблемы административного судопроизводства в правовом государстве и его роль в обеспечении публичного порядка.

В современном правовом государстве важнейшим правовым институтом, защищающим нарушенные органами публичной власти права и свободы человека и гражданина, является административное судопроизводство. Какие же свойства и черты предполагает новое видение правового государства? Прежде всего идею правового государства необходимо рассматривать через два основных элемента: 1) гарантия прав и свобод личности, соблюдение и защита прав и свобод человека; 2) ограничение правом пределов государственной власти,

<sup>3</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* О новом научно-практическом издании «Журнал административного судопроизводства» и первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве – новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений». Административное судопроизводство : от идеи специального административно-процессуального регулирования до федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 5–11.

<sup>4</sup> См.: *Старилов Ю. Н., Махина С. Н., Рогачева О. С.* Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2019. 496 с.

правовая регламентация механизма ее формирования и деятельности<sup>5</sup>. Любое ущемление прав человека в правовом государстве недопустимо. Более того, оно обязано последовательно и неукоснительно обеспечить реализацию этих прав и защищать их.

Конституция РФ подчеркнула важность проблемы реализации гражданином права на судебную защиту своих прав и свобод. В соответствии со ст. 46 Конституции РФ граждане могут обжаловать в суд действия и решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и их должностных лиц. Именно осуществление и неотчуждаемость этого права являются ключевыми направлениями создания и укрепления российского правового и демократического государства. В связи с этим принципиальное значение приобретает проблема судебной защиты нарушенных органами публичной власти прав и свобод граждан в порядке административного судопроизводства.

Административное судопроизводство неразрывно связано с содержанием и принципами современного правового государства, система которого обеспечивается надлежащим образом организованной судебной властью с собственными материальными и процессуальными правовыми атрибутами. В связи с этим более двадцати лет назад в нашей стране началась законопроектная деятельность по формированию административного судопроизводства. В 2000 г. был разработан проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». В юридической литературе находили также свое отражение предложения о разработке и принятии специализированного процессуального акта, регулирующего административное судопроизводство в нашей стране. Первый проект Кодекса административного судопроизводства РФ в 2003 г. обсуждался в Совете при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия. Результатом рассмотрения законопроекта явилось решение о необходимости выстраивания судебной системы в полном соответствии с Конституцией РФ, которая предусматривает именно административное судопроизводство.

Следующим этапом развития административного судопроизводства в Российской Федерации явилась подготовка нового проекта Кодекса административного судопроизводства РФ и внесение его в Государственную Думу Федерального Собрания РФ. Президент РФ В. В. Путин подписал закон о введении его в действие, согласно которому Кодекс административного судопроизводства РФ вступил в силу с 15 сентября 2015 г.

В соответствии с новым процессуальным кодексом административное судопроизводство является способом рассмотрения споров между административными истцами (физическими и юридическими лицами) и административными ответчиками (государственными органами), в том числе об оспаривании незаконных действий (бездействия) последних. Вместе с тем российское админи-

<sup>5</sup> См.: Байтин М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов, 2001. С. 338.

стративное судопроизводство предусматривает рассмотрение иных дел, совершенно противоположных, когда требования к физическому или юридическому лицу предъявляет государственный орган (дела о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций), а также дел о разрешении споров между органами государственной власти.

Необходимо остановиться на более значимых новеллах нормативно-правового регулирования административного правосудия и особенностях рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений.

КАС РФ установил процессуальное соучастие и обращение в суд с коллективным административным иском (ст. 41, 42 КАС РФ) как разновидности одновременного участия нескольких административных истцов и (или) административных ответчиков в одном административном деле. Различие гражданско-процессуальных норм от новых административно-процессуальных в том, что ч. 7 ст. 41 КАС РФ позволяет не проводить повторную подготовку и рассмотрение административного дела с самого начала, если процессуальный соучастник намерен вести дело через единого представителя или через уполномоченное лицо, действующее от имени всех истцов (ответчиков). В гражданском процессуальном кодексе РФ намного позднее, лишь с 1 октября 2019 г., начала действовать новая глава, закрепляющая возможность подачи в суд коллективных (или групповых) исков по гражданским делам и порядок рассмотрения таких дел судами общей юрисдикции.

Кодексом предусмотрено дополнительное требование для лиц, являющихся представителями при рассмотрении административного дела, а именно наличие высшего юридического образования (ст. 55 КАС РФ). Вместе с тем введена обязанность граждан вести дела только через представителя, если у заявителя нет высшего юридического образования. Примером является рассмотрение административных дел об оспаривании нормативных правовых актов в верховных судах республик, краевых судах, областных судах, судах городов федерального значения, суде автономной области и судах автономных округов, апелляционных судах общей юрисдикции, кассационных судах общей юрисдикции и Верховном Суде РФ (ч. 9 ст. 208 КАС РФ). Часть 4 ст. 54 КАС РФ также предусматривает обязательное участие представителя в административных делах о принудительной госпитализации в психиатрический стационар, принудительном психиатрическом освидетельствовании.

В Кодексе административного судопроизводства РФ закреплены меры предварительной защиты по административному исковому заявлению (глава 7 КАС РФ), такие как приостановление оспариваемого решения полностью или в части и запрет на совершение определенных действий (ст. 223 КАС РФ). Следует согласиться с мнением М. Ю. Старилова, что «установление правил применения предварительной защиты по административному иску способствует решению главных задач административного правосудия, формированию прочной основы для исполнения принимаемых судами общей юрисдикции итоговых решений по

административным делам, предотвращению нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений, повышению качества осуществления судебного контроля за законностью и обоснованностью реализации уполномоченными должностными лицами государственных и иных публичных полномочий»<sup>6</sup>. Данные меры могут применяться только по заявлению административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц. Кроме того, суд может применить меры предварительной защиты в двух случаях: 1) если до принятия судом решения по административному делу существует явная опасность причинения вреда правам, свободам и законным интересам административного истца или неопределенного круга лиц, в защиту интересов которых подано заявление; 2) если защита прав, свобод и законных интересов административного истца будет невозможна или затруднительна без принятия таких мер.

Введены новые меры процессуального принуждения (ст. 116 КАС РФ), а также по устранению препятствий к осуществлению административного судопроизводства. Помимо мер, предусмотренных на тот момент гражданским процессуальным законодательством (предупреждение, удаление из зала судебного заседания, привод, судебный штраф), законодательством об административном судопроизводстве установлены ограничения выступления участника судебного разбирательства, лишение участника судебного разбирательства слова и обязательство о явке (ч. 2 ст. 116 КАС РФ). Ограничение выступления может применяться, если участник судебного разбирательства касается вопроса, не имеющего отношения к судебному разбирательству, а лишение слова – если участник самовольно нарушает последовательность выступлений, двукратно не исполняет требования председательствующего, допускает грубые выражения или оскорбительные высказывания либо призывает к осуществлению действий, преследуемых в соответствии с законом.

Кодекс административного судопроизводства РФ установил новые сроки совершения отдельных процессуальных действий:

– в соответствии со ст. 127 КАС РФ срок разрешения вопроса о принятии административного искового заявления к производству составляет три дня со дня поступления в суд такого заявления (гражданское процессуальное законодательство предусматривает пятидневный срок со дня поступления заявления в суд);

– в соответствии со ст. 141 КАС РФ сроки для рассмотрения административных дел – до трех месяцев для рассмотрения дел в Верховном Суде РФ и до двух месяцев для рассмотрения дел во всех остальных судах с возможностью их продления до одного месяца.

Сокращенные сроки установлены также для рассмотрения отдельных категорий административных дел. Например, административные дела об оспарива-

---

<sup>6</sup> *Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску : теория, судебная практика, проблемы, эффективность. Воронеж, 2022. С. 6.

нии решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, должны рассматриваться судом в течение одного месяца, а Верховным Судом РФ – в течение двух месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд (ст. 226 КАС РФ). Считаю необходимым внести изменения в данную правовую норму, так как быстрота административного процесса является следствием его оперативности. Административное судопроизводство должно осуществляться в возможно короткие сроки, тем более ранее действующее законодательство предусматривало десятидневный срок рассмотрения заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ является весьма значимым и важным событием в развитии судебной системы страны, в улучшении правовой системы России, расширении границ правовой государственности, приведении структуры правосудия в надлежащий порядок, соответствующий стандартам современного правового государства и обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

Таким образом, важнейшим признаком правового государства является наличие специализированного правосудия, посредством которого осуществляется в стране судебная власть. При этом административное судопроизводство в правовом государстве осуществляется в зависимости от созданной в стране судебной системы общими судами или специализированными административными судами.

Еще в декабре 2008 г. на VII Всероссийском съезде судей было установлено, что качество правосудия во многом зависит от уровня обеспечения права каждого на справедливое публичное судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Акцентируется также внимание на отсутствии в правовой системе Российской Федерации закона об административных судах<sup>7</sup>. Необходимо отметить, что административные суды так и не были созданы в нашей стране, и отсутствие таковых не позволяет в должной мере завершить формирование в России судебной системы в соответствии с положениями ч. 2 ст. 118 Конституции РФ об осуществлении судебной власти посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства.

По действующему российскому законодательству рассмотрение административных дел отнесено к ведению судов общей юрисдикции в соответствии с их подведомственностью, а также к ведению арбитражных судов. При этом арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании решений и действий (без-

---

<sup>7</sup> См.: О состоянии судебной системы Российской Федерации и приоритетных направлениях ее развития и совершенствования : постановление VII Всероссийского съезда судей от 4 декабря 2008 г. // Официальный сайт Совета судей Российской Федерации. URL: <http://www.ssrp.ru>



действия) органов, осуществляющих публичные полномочия, и должностных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, военные суды – об оспаривании военными служащими и гражданами, проходящими военные сборы, действий (бездействия) и решений органов военного управления или воинских должностных лиц. Все остальные административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также иные административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий, находятся в компетенции судов общей юрисдикции.

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

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

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

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

Таким образом, одной из проблем осуществления административного правосудия в нашей стране является то, что сегодня его можно назвать межотраслевым институтом права<sup>8</sup>, так как элементы административного судопроизводства содержатся в системе как административного, так и арбитражного процессуаль-

<sup>8</sup> См.: Бурков А. Л. К вопросу об отраслевой принадлежности института административной юстиции // Журнал российского права. 2003. № 4. С. 66.

ного права. Кодекс административного судопроизводства РФ так и не решает проблему двойственности данного вида правосудия. С принятием Кодекса административного судопроизводства РФ суды общей юрисдикции руководствуются данным процессуальным актом, регулирующим процедуру рассмотрения административных дел, в то время как арбитражные суды продолжают руководствоваться нормами Арбитражного процессуального кодекса. Осуществление административного правосудия судами общей юрисдикции и арбитражными судами не способствует единообразной судебной практике по рассмотрению административно-правовых споров.

Кроме того, с внесением в 2020 г. поправок в Конституцию РФ и законодательным закреплением в ст. 118 Конституции РФ арбитражного судопроизводства как формы осуществления судебной власти возникает вопрос: рассмотрение дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений арбитражными судами, осуществляется в настоящее время в порядке административного или арбитражного судопроизводства?

Новейшее российское конституционное законодательство устанавливает, что судебная власть по рассмотрению экономических споров осуществляется посредством двух видов судопроизводств – арбитражного и административного. Такая двойственность в процессуальном праве не соответствует эффективному осуществлению судебной власти и порождает новые дискуссии, так как эти два самостоятельных вида судопроизводств реализуются в различных судебных органах и в различных процессуальных формах. Несомненно, специфика предпринимательской деятельности и споров, возникающих из нее, требует особого порядка их разрешения, отличающегося от судопроизводства в судах общей юрисдикции, равно как и для административно-правовых споров и иных споров, возникающих из публичных правоотношений. Однако нормы Арбитражно-процессуального кодекса РФ, регулирующие порядок разрешения административных дел, указывают, что данный порядок содержит такие особенности, которые позволяют утверждать, что производство по рассмотрению арбитражными судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, является лишь одним из видов процессуальных производств в рамках арбитражного судопроизводства, что находит свое подтверждение в различной научной литературе<sup>9</sup>.

Таким образом, с конституционным закреплением нового вида судопроизводства можно констатировать, что административно-процессуальная форма осуществления правосудия в арбитражных судах в настоящее время является арбитражным судопроизводством, чего в принципе не может быть, так как форма в процессуальном праве – это то, на чем строится судебная система, а разнообразие судебных дел предполагает и разнообразие процессуальных форм их рассмотрения. На наш взгляд, внесение конституционной поправки в ст. 118 Конституции

<sup>9</sup> См.: Арбитражный процесс : учебник / А. В. Абсалямов [и др.] ; отв. ред. В. В. Ярков. М., 2017.

РФ о выделении «нового» вида правосудия порождает новый подход к определению понятия производства по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, что в свою очередь рассматривается как шаг назад в правовом регулировании разрешения данных споров, что уже было в гражданско-процессуальном законодательстве до принятия Кодекса административного судопроизводства РФ. Соответственно административно-правовые споры и иные, возникающие из публичных правоотношений, не должны рассматриваться в порядке арбитражного судопроизводства, несмотря на субъектный состав и их экономический характер. Необходимо отметить, что некоторые авторы также считают, что «административные иски должны в большинстве случаев рассматриваться не арбитражными, а судами общей юрисдикции, поскольку административно-правовые отношения нарушают правовые основы арбитражного судебного разбирательства»<sup>10</sup>.

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

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

<sup>10</sup> Дудуп А. Р. Административная юстиция в арбитражном судопроизводстве : понятие и предмет // Молодой ученый. 2020. № 25 (315). С. 254.

Примечательно, что данный вопрос остается дискуссионным до настоящего времени. Так, по мнению ведущих ученых, административное судопроизводство следует отличать от производства по делам об административных правонарушениях, однако если административная ответственность применяется судом, то такую его деятельность также следует признавать судопроизводством, т. е. формой осуществления правосудия<sup>11</sup>. Безусловно, с данной точкой зрения можно согласиться так как исключительным полномочием судебной власти является осуществление правосудия. Однако спорен тот факт, что под административным судопроизводством следует понимать деятельность по привлечению к административной ответственности, в связи с тем что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, и никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия. Большинство же дел об административных правонарушениях находится в подведомственности широкого круга исполнительных органов и их должностных лиц и разрешается в административном порядке в пределах управленческих полномочий должностных лиц данных органов. Следовательно, производство по делам об административных правонарушениях не может являться административным правосудием, так как задачи, принципы и порядок такой деятельности существенно отличаются от административного правосудия. Производство по делам об административных правонарушениях в настоящее время является одним из видов управленческих процедур, осуществляемых многочисленными исполнительными органами. В связи с этим возникает вопрос: возможно ли, что порядок рассмотрения одной и той же категории дел в одних случаях является судопроизводством (правосудием), а в других – административно-правовой процедурой (управленческой деятельностью)? Вряд ли такую деятельность можно называть судопроизводством, несмотря на то что некоторые дела отнесены к компетенции судов, так как, осуществляя административно-юрисдикционное производство, судьи в большинстве случаев рассматривают дела об административных правонарушениях, за совершение которых административные наказания не могут быть назначены должностными лицами исполнительных органов в силу законодательного закрепления таких полномочий лишь за судьями.

Рассматривая производство по делам об административных правонарушениях как административное производство (процедуру), а конкретно административно-деликтное (юрисдикционное) производство, административным судопроизводством должна считаться судебная деятельность только по осуществлению нормоконтроля, а также рассмотрению административно-правовых споров. Подтверждение данной точки зрения можно найти в ряде работ известных ученых-административистов. Так, Д. Н. Бахрах утверждал, что административная юрисдикция не является правосудием. Под административной юрисдикцией он понимает юрисдикционную деятельность административных органов на осно-

<sup>11</sup> См.: Судостроительство и правоохранительные органы : учебник / под ред. Л. В. Головки. М., 2020. С. 94.

ве административно-процессуальных норм<sup>12</sup>. Интересна точка зрения С. А. Старостина о разделении полномочий исполнительных органов государственной власти и судей при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности – судьи должны заниматься судебным контролем, квалификацией деяний, их оценкой и вынесением соответствующих решений, а задачей исполнительных органов государственной власти является выявление административных правонарушений и принятие решений о привлечении к административной ответственности<sup>13</sup>. Подводя итог дискуссии о месте производства по делам об административных правонарушениях в административном судопроизводстве, безусловно, следует согласиться с утверждением Ю. Н. Старилова, что нормативно-правовое закрепление производства по делам об административных правонарушениях как процесса является результатом фундаментальной ошибки законодателя<sup>14</sup>. Кроме того, необходимо помнить, что российский законодатель ни в Конституции не установил правовую основу для осуществления судами правосудия по делам об административных правонарушениях, ни в Кодексе РФ об административных правонарушениях не назвал производство по делам об административных правонарушениях административным судопроизводством, ни с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ не отнес процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях к административному судопроизводству, вероятно, поставив точку в обсуждении данного вопроса.

Вместе с тем одной из функций административного судопроизводства в современном правовом государстве является ограничение возможности незаконного управляющего воздействия государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц на личность и общество, а также возможности ущемления ими законных прав и интересов граждан. Административное судопроизводство является определенным препятствием для возможного произвола со стороны публичной власти, а также способом обеспечения публичного порядка и полноценным судебным контролем за действиями и решениями органов государственного управления и их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

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

<sup>12</sup> См.: Бахрах Д. Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 10.

<sup>13</sup> См.: Старостин С. А. Административный процесс в едином юридическом процессе // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8 (12). С. 119–120.

<sup>14</sup> См.: Старилов Ю. Н. Много административных процессов не бывает, или административное судопроизводство – единственный вид современного российского административного процесса // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2021. № 2 (45). С. 290.

исследовалась бы государственно-правовая природа публичного порядка, привело к недостатку изученности данной проблемы и отсутствию надлежащего толкования данной правовой категории.

Данное правовое понятие фрагментарно прослеживается в федеральном законодательстве и в основном употребляется в контексте «оговорки о публичном порядке» в международном частном праве и в гражданском процессе. Так, в ст. 1193 Гражданского кодекса Российской Федерации «Оговорка о публичном порядке» закреплено, что норма иностранного права, подлежащая применению, в исключительных случаях не применяется, когда последствия ее применения явно противоречили бы основам правопорядка (публичному порядку) Российской Федерации с учетом характера отношений, осложненных иностранным элементом<sup>15</sup>. Как видно из содержания данной правовой нормы категория публичный порядок представлена в российском законодательстве через институт оговорки, предусматривающей отступление от правил международного частного права.

Дальнейшее закрепление категории «публичный порядок» прослеживается в российском процессуальном законодательстве. Статьей 417 Гражданского процессуального кодекса РФ установлены случаи отказа в признании и исполнении решения иностранного третейского суда, одним из которых является установление судом противоречия данного решения публичному порядку Российской Федерации<sup>16</sup>.

Такие же правила закреплены в Арбитражном процессуальном кодексе РФ. Так, арбитражный суд отказывает в признании и приведении в исполнение решения иностранного суда полностью или в части в случае, если исполнение решения иностранного суда противоречило бы публичному порядку Российской Федерации (ст. 244 АПК РФ)<sup>17</sup>. Аналогичные нормы содержатся в Законе РФ от 7 июля 1993 г. «О международном коммерческом арбитраже» (ст. 34, 36)<sup>18</sup>.

Еще одним законодательным актом, в котором употребляется термин «публичный порядок», является Семейный кодекс РФ. Согласно ст. 167 СК РФ нормы иностранного семейного права не применяются в случае, если такое применение противоречило бы основам правопорядка (публичному порядку) Российской Фе-

<sup>15</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) : федер. закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 49. Ст. 4552 ; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5115.

<sup>16</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532 ; Рос. газета. 2022. 22 июля.

<sup>17</sup> См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 11.06.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012 ; 2022. № 24. Ст. 3937.

<sup>18</sup> См.: О международном коммерческом арбитраже : закон РФ от 7 июля 1993 г. № 5338-1 (в ред. от 25.12.2018) // Рос. газета. 1993. 14 авг.

дерации<sup>19</sup>. Таким образом, в настоящее время правовое обеспечение публичного порядка в основном прослеживается в сфере международного частноправового регулирования.

Категория «публичный порядок» также нашла свое отражение в действующем до настоящего времени постановлении ЦИК и СНК СССР от 7 августа 1937 г. «Положение о переводном и простом векселе»<sup>20</sup>, в котором говорится об акте, составленном в публичном порядке. В данном нормативном акте употребляется не как о системе публично-правовых отношений, в которой соблюдаются законы и административные предписания, а как о способе составления публично-правового акта.

Неоднозначное видение «публичного порядка» прослеживается в судебной практике. Так, Верховный Суд РФ под публичным порядком понимает фундаментальные правовые начала (принципы), которые обладают высшей императивностью, универсальностью, особой общественной и публичной значимостью, составляют основу построения экономической, политической, правовой системы государства (п. 45)<sup>21</sup>. Одновременно с данной позицией в иных обзорах судебной практики можно встретить позицию высшей судебной инстанции, согласно которой проводится аналогия публичного и общественного порядка (п.10)<sup>22</sup>. Кроме того, Верховный Суд РФ причинение ущерба публичному порядку определяет как вред, причиняемый общественным отношениям, и как элемент объективной стороны состава административного правонарушения (п. 26)<sup>23</sup>.

Проанализировав действующее законодательство Российской Федерации, в нормах которого неполно закреплена правовая категория «публичный порядок», судебную практику, напрашивается вывод, что законодательная власть так и не смогла нормативно установить содержание данной правовой категории. Проблемой правового регулирования также является отсутствие категории «публичный порядок» в Кодексе административного судопроизводства РФ.

Несмотря на образовавшийся научный вакуум в административно-правовом исследовании данной проблемы, учеными других отраслей права все же предпринята попытка анализа публичного порядка в дореволюционной России<sup>24</sup>,

<sup>19</sup> См.: Семейный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1. Ст. 16 ; Рос. газета. 2022. 21 июля.

<sup>20</sup> См.: О введении в действие Положения о переводном и простом векселе : постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 7 августа 1937 г. № 104/1341 // Собр. законов и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства СССР. 1937. № 52. Ст. 221.

<sup>21</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27 декабря 2017 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12.

<sup>22</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2016) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 13 апреля 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11–12.

<sup>23</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2017) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15 ноября 2017 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 11.

<sup>24</sup> См.: Брун М. И. Публичный порядок в международном частном праве. Петроград, 1916.

в международном праве, международном частном праве и гражданском процессе. Однако отсутствие четкого критерия для определения публичного порядка является основной проблемой для нормативного закрепления его содержания.

Так, категория публичного порядка была косвенно затронута в диссертационном исследовании Р. Ш. Хасянова, который отмечает, что публичный порядок традиционно рассматривается в рамках частного права, что «не соответствует его природе, существу и функциям»<sup>25</sup>. Исследовав публичный порядок в международном праве и правовых системах государств, автор определяет международный и европейский публичный порядок как состояние правовой урегулированности отношений, характеризующееся определенной организованностью и упорядоченностью отношений всех участников межгосударственных отношений<sup>26</sup>.

Исследованием публичного порядка, от буквального толкования этого термина до понимания его как правового института, занимался С. В. Крохалев. Согласно его точке зрения, публичный порядок является универсальным и трансдисциплинарным понятием, а в его содержание входят высшие ценности, необходимые и фундаментальные для конкретного общества<sup>27</sup>. Вместе с тем автор рассматривает публичный порядок как юридический механизм разрешения конфликтов, т. е. ограничивается его пониманием лишь в рамках гражданского процесса.

Правовое обеспечение публичного порядка в сфере международного частного-правового регулирования также исследовано и другими авторами, полагающими, что под публичным порядком следует понимать «интегративные правила поведения, закрепленные в морально-нравственных традициях и ментальной природе общества, служащие регуляции соотношения частных и публичных интересов и сохранению целостности социальной общности»<sup>28</sup>.

Следует отметить недостаточность научных исследований, раскрывающих наиболее полное содержание категории «публичный порядок», а также исследование данной правовой категории лишь в контексте «оговорки о публичном порядке». Отсутствие четкого критерия для определения публичного порядка является основной проблемой для нормативного закрепления его содержания. В связи с этим возникает необходимость разграничивать категории публичного порядка и оговорки о публичном порядке, так как их содержательная сторона абсолютно разная. В содержание публичного порядка входят отношения по обеспечению надлежащей и эффективной системы управленческих отношений вну-

<sup>25</sup> Хасянов Р. Ш. Европейский публичный порядок, европейское правовое пространство и европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод : их соотношение и взаимодействие : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 9.

<sup>26</sup> См.: Там же. С. 16.

<sup>27</sup> См.: Крохалев С. В. Категория публичного порядка в международном гражданском процессе. Сравнительное исследование на основе правовых систем России и Франции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 13.

<sup>28</sup> Гизетдинова И. Ю. «Публичный порядок» в международном частном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 6–7.



три государства, в то время как оговорка о публичном порядке является одним из способов обеспечения публичного порядка.

Термин «публичный» этимологически происходит от латинского слова *publicus*, означающего общественный, государственный. Соответственно публичный порядок есть не что иное, как порядок общественный или государственный. При этом термин «общественный порядок» имеет конституционную основу и закрепление. Так, в ст. 114 Конституции РФ одним из основных полномочий Правительства РФ установлено принятие мер по охране общественного порядка. Исходя из содержания данной нормы видно, что конституционное понимание общественного порядка не связано с его социально-политическим значением, а употребляется в административном смысле как совокупность правил общественного порядка и поведения граждан. Основные функции по охране общественного порядка в основном возложены на правоохранительные органы.

Государственный же порядок регулируется правовыми нормами и правилами, устанавливающими организацию и деятельность государства, порядок деятельности органов государственной власти, осуществление законности в деятельности государственных (публичных) органов. Полномочия по защите государственного (публичного) порядка возлагаются на Президента РФ, органы законодательной, исполнительной, судебной власти и прокуратуры. Именно данный правопорядок понимает российский законодатель в правовых нормах, рассмотренных нами выше.

Классическая дихотомия данных терминов привела к тому, что в нормативном смысле общественный порядок и публичный порядок имеют законодательную основу, а в доктринальном подходе рассмотрены лишь правовые категории «общественный порядок» и «правопорядок», но не исследована правовая категории «публичный порядок».

В отечественной правовой науке категория «общественный порядок» понимается в широком и узком смысле. Общественный порядок в широком смысле представляет собой систему общественных отношений. Так, ряд ученых советского периода рассматривали общественный порядок как систему и упорядоченность общественных отношений, которая приводит к согласованности общественной жизни, реализации их участниками прав, обязанностей и защите интересов<sup>29</sup>; «систему общественных отношений, неприкосновенность которой гарантируется всей политической системой государства»<sup>30</sup>. Узкий подход к пониманию общественного порядка большинством ученых признается более приемлемым для российского законодательства. При этом общественный порядок представлен

<sup>29</sup> См.: Лазарев В. В., Попов Л. Л., Розин Л. М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. М., 1987.

<sup>30</sup> Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998. С. 16.

как совокупность общественных отношений, но связанных с поведением граждан в общественных местах.

Следует отметить, что категория «правопорядок» также не осталась без внимания многих ученых<sup>31</sup>, за последние годы проводились круглые столы и научные дискуссии по данной тематике<sup>32</sup>. Так, под правопорядком понимают состояние упорядоченности общественных отношений, основанное на праве и законности.

Отсутствие доктринального толкования «публичного порядка» наравне с отсутствием четкого критерия для его определения является основной проблемой для нормативного закрепления его содержания. Таким образом, возникает необходимость разграничивать категории публичного порядка и общественного порядка в связи с разностью их содержания. В содержание публичного порядка входят отношения по обеспечению надлежащей и эффективной системы государственных управленческих отношений внутри государства, соблюдению публичными органами законодательных актов, административных предписаний и укреплению законности в их деятельности.

Правоотношения, возникающие в связи государственным управлением, несомненно, носят публичный характер и являются публично-правовыми. В классическом понимании публичные правоотношения возникают между субъектами права, одним из которых является орган государственной власти, и возникают данные отношения в связи с осуществлением функций и задач государства. Однако в реальности публичные правоотношения, так же как и другие общественные отношения, устанавливаются только между людьми, осуществляющими властные функции, так как в «безличной форме власть не может являться реальным участником правоотношения»<sup>33</sup>. Однако требования правящих субъектов к гражданам выражаются не как частный интерес и могут иметь различный характер в зависимости от степени административного усмотрения и правового регулирования деятельности властвующих. В настоящее время важнейшим способом ограничения административного усмотрения является административное судопроизводство. В современном правовом государстве обеспечение законности и публичного порядка, защита прав и свобод граждан от незаконных действий (бездействия) органов власти и их должностных лиц посредством осуществления административного правосудия должны относиться к числу приоритетных функций государства. При этом государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица, государственные и муниципальные служащие должны нести

<sup>31</sup> См.: Варламова Н. В. Государство как правопорядок и правопорядок без государства // Труды института государства и права Российской академии наук. 2016. № 2. С. 89–114.

<sup>32</sup> См.: Залоило М. В., Козырева А. Б. Взаимосвязь российского правопорядка и правопорядка Совета Европы // Актуальные проблемы российского права : материалы конф. 2015. № 6 (55). С. 214–218.

<sup>33</sup> Елистратов А. И. Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 449.

ответственность за принимаемые ими решения и осуществляемые действия (бездействие), за издание незаконных правовых актов управления, за необоснованное применение к физическим или юридическим лицам мер административного принуждения.

Несомненно, представления о публичном порядке могут быть разными не только в большинстве стран, но и в пределах страны в разные годы исторического развития. Таким образом, неоднозначные научные доктрины об узком понимании публичного порядка как института международного права, ссылающиеся при этом на публично-правовое его происхождение, еще раз подчеркивают важность исследования публичного порядка как государственно-властного, административно-правового института, обеспечивающего законность в сфере государственного управления, а административное судопроизводство как способ обеспечения публичного порядка.

**Для цитирования:** *Уткин Д. В.* Административное судопроизводство в современном правовом государстве и его роль в обеспечении публичного порядка // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 643–660. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-643-660>

**Recommended citation:** *Utkin D. V.* Administrative proceedings in the modern legal state and its importance in ensuring public order // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. C. 643–660. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-643-660>

*Воронежский государственный университет*

**Уткин Д. В.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности

E-mail: [dut@mail.ru](mailto:dut@mail.ru)

*Voronezh State University*

**Utkin D. V.**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor  
of the Organization of Judicial Authority and Law Enforcement Activity Department

E-mail: [dut@mail.ru](mailto:dut@mail.ru)

## АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-661-674>

### ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО И МАТЕРИАЛЬНОГО КОДЕКСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

**А. Ю. Соколов**

*Саратовская государственная юридическая академия*

**Аннотация:** в статье рассматриваются актуальные проблемы обновления законодательства об административной ответственности и сложившейся практики применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Автор дает критическую оценку эффективности содержащихся в нем материальных и процессуальных правовых норм. Анализируются сложные вопросы установления и применения административной ответственности, которые содержатся в проектах двух кодексов – Кодекса об административных правонарушениях и Процессуального кодекса об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** административная ответственность, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, принципы административной ответственности, виды административных правонарушений, административные наказания.

### ISSUES OF IMPROVING THE DRAFTS PROCEDURAL AND MATERIAL CODES OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES

**A. Yu. Sokolov**

*Saratov State Law Academy*

**Abstract:** the article deals with current problems of updating the legislation on administrative responsibility and the current practice of application of the Code on Administrative Offences of the Russian Federation. The author gives a critical assessment of the effectiveness of its

---

© Соколов А. Ю., 2023

*substantive and procedural legal norms. Analyzes the complex issues of establishment and application of administrative responsibility contained in the drafts of two codes – «Code on Administrative Offences» and «Procedural Code on Administrative Offences».*

**Key words:** *administrative responsibility, Russian Federation Code of Administrative Offences, principles of administrative responsibility, types of administrative offences, administrative penalties.*

Институт административной ответственности представляет собой один из наиболее динамично развивающихся институтов административного права. Неизбежно возникающие при этом проблемы правоприменения должны анализироваться и учитываться в процессе последующего законодательного регулирования.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)<sup>1</sup> является кодифицированным нормативным правовым актом, объединяющим нормы права, регулирующие порядок осуществления производства по делам об административных правонарушениях, порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Он также устанавливает общие начала административной ответственности, составы административных правонарушений, виды административных наказаний.

С момента принятия КоАП РФ в него было внесено более 5000 изменений, многие из которых носят несистемный характер. Проводимая административная реформа обуславливает наличие потребности в уточнении и корректировке полномочий отдельных органов административной юрисдикции и их должностных лиц в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Кроме того, требуют своего разрешения многие вопросы, не урегулированные в КоАП РФ от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, включая вопросы вины юридического лица, определения административных наказаний и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в качестве двухуровневых систем, расширения перечня обеих групп мер и многие другие.

Всё вышеизложенное предопределяет объективную необходимость научного осмысления и анализа сложившейся практики применения КоАП РФ и критической оценки эффективности его норм с учетом внесенных в него многочисленных изменений. Результатом данной оценки должно стать реформирование института административной ответственности, существенный пересмотр норм КоАП РФ.

Во исполнение поручения Правительства РФ от 4 июня 2019 г. № ДМ-П4-29пр Министерством юстиции России подготовлены проекты федеральных законов «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>2</sup> и

<sup>1</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1 ; Рос. газета. 2022. 26 сент.

<sup>2</sup> См.: URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99059> (дата обращения: 30.09.2022).

«Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>3</sup>. По замыслу авторов законопроектов, разделение норм материального и процессуального права в рамках одного производства обеспечит расширение правовой регламентации института административной ответственности.

В данных законопроектах закреплён перечень принципов административной ответственности; выделена категория грубых административных правонарушений; нормативно закреплены понятия таких видов административных правонарушений, как длящиеся, продолжаемые, однородные и повторные; исключены с учетом сложившейся законодательной практики верхний и нижний пределы административного наказания в виде административного штрафа. В отдельных главах объединены и детально прописаны случаи освобождения от административной ответственности и от административного наказания; урегулированы вопросы административной ответственности несовершеннолетних. Более четко регламентирован порядок осуществления прав и обязанностей участниками производства; расширена правовая регламентация процедур доказывания, применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении; отдельно урегулирован судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Таким образом, в настоящее время речь идет не только о внесении изменений в законодательство об административных правонарушениях, но и принятии концептуально новых кодифицированных актов, которые регламентируют как процессуальные, так и материальные аспекты.

Вместе с тем следует отметить, что проводимая в настоящее время реформа административного законодательства не встречает единообразной поддержки всего юридического сообщества.

Так, по мнению профессора Ю. Н. Старилова, «если посмотреть на причины принятия нового КоАП РФ или даже новых двух законодательных актов, действующих в сфере применения административной ответственности, то вряд ли они содержат потенциал, использование которого могло бы объяснить необходимость такой модернизации действующего КоАП. Появление новых норм Особенной части КоАП РФ связано с изменением общего российского законодательства, т. е. внесение изменений и дополнений в КоАП – это необходимое следствие изменений других федеральных законов (или принятия вообще новых законодательных актов), устанавливающих соответствующие порядки в тех или иных правоотношениях, охранять которые призваны при помощи административно-деликтного законодательства»<sup>4</sup>.

Высказанная позиция Ю. Н. Старилова заслуживает поддержки в связи с отсутствием достаточных оснований и необходимости разделения федерального и процессуального законодательства на материальную и процессуальную составляющие.

<sup>3</sup> См.: URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99061> (дата обращения: 30.09.2020).

<sup>4</sup> Стариков Ю. Н. Наступило ли время для разработки нового КоАП России? // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 4. С. 15.

В то же время принятие нового КоАП РФ могло бы быть обусловлено наличием нового конструктивного содержания с учетом концептуальных вопросов вины юридического лица и систем, регулируемых кодексом групп мер административного принуждения.

В поддержку целесообразности разработки и внесения законодательных изменений в КоАП РФ высказываются ученые, занимающиеся исследованием правового регулирования сферы административных правонарушений.

Так, Н. Г. Салищева полагала, что «в новой редакции КоАП РФ найдут отражение достижения науки и положительный опыт деятельности правоприменительных органов в области развития института административной ответственности»<sup>5</sup>. По мнению М. С. Студеникиной, «выявленные пробелы КоАП РФ и многочисленные внесенные в него поправки требуют всестороннего анализа с учетом накопившейся практики применения самого Кодекса и имеющихся теоретических разработок по проблемам административной ответственности»<sup>6</sup>.

Вышеуказанные законопроекты нацелены на решение ряда проблем правового регулирования. Вместе с тем федеральный законодатель обошел вниманием многие ключевые вопросы, требующие пристального внимания.

Так, в новом законодательстве об административных правонарушениях не нашла решения проблема определения вины юридического лица. Статья 1.12 проекта КоАП РФ повторяет действующую норму КоАП РФ, констатируя невозможность привлечения лица к административной ответственности без установления его виновности в совершении административного правонарушения. Данное правило действует при рассмотрении дел об административных правонарушениях как в отношении физического, так и в отношении юридического лица.

В соответствии с формулировкой ст. 2.1 проекта КоАП РФ административное правонарушение представляет собой противоправное виновно совершенное деяние физического или юридического лица. Однако ст. 2.10 проекта КоАП РФ, закрепляющая особенности административной ответственности юридического лица, не затрагивает вопрос установления вины юридического лица. Таким образом, имеется законодательный пробел в нормативном регулировании столь важного для правоприменительной практики вопроса.

Проект Процессуального КоАП РФ содержит ст. 1, закрепляющую принцип презумпции невиновности в производстве по делам об административных правонарушениях. Юридическое лицо, согласно данному законодательному акту, признается виновным в совершении административного правонарушения в случае наличия доказательств совершения должностными лицами, работниками и (или) представителями юридического лица противоправных действий (бездей-

<sup>5</sup> Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 22.

<sup>6</sup> Студеникина М. С. Кодификация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях : история, современность, перспективы развития // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 44.

ствия) либо вредного характера последствий этих действий (бездействия). Данное нововведение является важным шагом законодателя в сторону уточнения порядка установления вины юридического лица, отражая имеющиеся в юридической науке предложения по вопросу определения его вины в зависимости от действий конкретных работников и должностных лиц.

В соответствии с ч. 1 ст. 1.5 проекта Процессуального КоАП РФ, при решении вопроса об административной ответственности любой категории лиц необходимо доказать их вину в совершении административного правонарушения. Согласно ч. 3 ст. 1.5 указанного акта, неустановление виновности должностного лица, работника и (или) представителя юридического лица в совершении административного правонарушения не может служить основанием для освобождения юридического лица от административной ответственности за совершение этого административного правонарушения. Последнее положение предопределяет обязательность установления вины юридического лица в целях привлечения его к административной ответственности.

Отсутствие определения вины не позволит реализовать на практике в отношении юридических лиц положение, которое содержится в ч. 5 ст. 1.5 проекта Процессуального КоАП РФ, в соответствии с которой неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Таким образом, пока административное правонарушение определяется как виновно совершенное деяние независимо от категории лица, его совершившего, законодательное определение вины юридического лица является необходимым.

Кроме того, как следует из содержания ст. 2.2 проекта КоАП РФ, предлагается ввести категорию грубых административных правонарушений. Однако представляется необоснованным установление открытого перечня грубых административных правонарушений. Возможность судьи по собственному усмотрению признавать те или иные административные правонарушения грубыми вызывает риск нарушения гарантий прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Поэтому требуется по аналогии с закрытым перечнем обстоятельств, отягчающих административную ответственность, закрепить закрытый перечень категорий грубых административных правонарушений.

Позитивным моментом проекта КоАП РФ является правовое закрепление норм-дефиниций, которые устанавливают определения длящихся, продолжаемых, однородных и повторных административных правонарушений. Однако имеется законодательный пробел, который выражается в отсутствии нормативного определения понятия аналогичного административного правонарушения, несмотря на наличие в проекте КоАП РФ конкретных составов «аналогичных» административных правонарушений.

Кроме того, определение однородных административных правонарушений, закрепленное в ч. 3 ст. 2.4 проекта КоАП РФ, не соответствует имеющемуся в юри-



дической науке представлению о видах объектов административного правонарушения. Так, в соответствии с указанной статьей административные правонарушения являются однородными в случае, если ответственность за их совершение предусмотрена одной и той же статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях. При этом специально указано, что данными нормативными правовыми актами могут быть предусмотрены случаи, когда однородными признаются административные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена одной и той же главой кодекса либо закона субъекта РФ об административных правонарушениях.

Таким образом, с учетом достижений науки административного права, представляется более корректным наименование однородных административных правонарушений как правонарушений, ответственность за которые предусмотрена одной и той же главой КоАП РФ либо закона субъекта РФ об административных правонарушениях. В случае же, если административная ответственность за правонарушения предусмотрена одной и той же статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ либо закона субъекта РФ об административных правонарушениях, такие правонарушения являются аналогичными.

Кроме того, в проекте КоАП РФ не находит отражение возможность установления административной ответственности за отдельные виды правонарушений с 14 лет. Указанная возможность имеется в законодательстве Федеративной Республики Германия и Республики Беларусь. Такие административные правонарушения, как мелкое хищение и мелкое хулиганство, характеризуются повышенной общественной вредностью. Лица, достигшие возраста 14 лет, уже имеют способность осознавать в полной мере данную общественную вредность. Всё это свидетельствует о возможности снижения возраста административной ответственности за совершение отдельных видов административных правонарушений. Однако перечень таких правонарушений должен быть закрытым.

Представленная в проекте КоАП РФ новая система административных наказаний требует существенного расширения. Федеральный законодатель, расширив круг субъектов административной ответственности в рамках единого кодифицированного акта, оставил за рамками действующего КоАП РФ солидный пласт мер принуждения, применяемых в административном порядке как к юридическим, так и физическим лицам, которые по своей сути являются мерами административного наказания.

В научной литературе рядом ученых неоднократно высказывались мнения о близости указанных мер к мерам административной ответственности. Так, М. П. Петров предлагает отнести к мерам административного взыскания, применяемого к юридическим лицам, такие меры, как разделение, выделение юридического лица, ликвидация структурного подразделения, отмена государственной регистрации и ликвидация юридического лица, организации<sup>7</sup>. Ю. С. Адушкин

<sup>7</sup> См.: Петров М. П. Административная ответственность организаций (юридических лиц) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 14–15.

рассматривает в качестве меры административного наказания решение антимонопольного органа о принудительном разделении (выделении) организации-монополиста<sup>8</sup>. И. В. Максимов относит принудительное прекращение деятельности или принудительную ликвидацию юридического лица либо его обособленного структурного подразделения к мерам административной ответственности<sup>9</sup>.

Общим для всех вышеназванных мер является их близость к традиционной административной ответственности по отраслевым источникам правового регулирования, характеру самих санкций и фактическим последствиям их применения. Данные меры административного принуждения не содержатся в КоАП РФ и не называются мерами административного наказания.

Меры принуждения, близкие по своей сути к мерам административного наказания, закреплены также в Федеральном законе от 2 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>10</sup>. Такими мерами являются взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства (подп. «к» п. 2 ч. 1 ст. 23 закона о защите конкуренции), принудительное разделение или выделение коммерческих организаций, а также некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность, приносящую им доход (ст. 38 закона о защите конкуренции), принудительная ликвидация юридического лица (подп. «д» п. 6 ч. 1 ст. 23 закона о защите конкуренции).

Применение данных мер выражает отрицательную оценку государственным антимонопольным органом деяний, являющихся основанием для применения данных мер. Решение антимонопольного органа о применении таких мер адресовано определенному кругу субъектов – хозяйствующим субъектам – физическим и юридическим лицам, которые являются также и субъектами административной ответственности. В результате применения указанной группы мер лицо претерпевает определенные неблагоприятные последствия. Так, взыскание дохода, полученного в результате монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, влечет для правонарушителей, нарушивших антимонопольное законодательство, дополнительные затраты имущественного характера.

Некоторые из данных мер имеют итоговый характер, в частности, законом о защите конкуренции в ст. 38 закрепляется, что систематическое осуществление монополистической деятельности занимающей доминирующее положение коммерческой организацией, а также некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность, приносящую ей доход, влечет за собой применение такой меры, как принудительное разделение организации либо решение о выделении из состава одной или нескольких организаций. Принудительное разделение и выделение юридического лица представляет собой меру административной ответ-

<sup>8</sup> См.: Адушкин Ю. С. Новый КоАП Российской Федерации – всё ли учтено на стадии доработки? // Журнал российского права. 2000. № 11. С. 40–41.

<sup>9</sup> См.: Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009. С. 255–258.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 41 (ч. 1). Ст. 5629 ; 2022. № 24. Ст. 3928.

ственности, заключающуюся в реорганизации юридического лица, направленной на создание обособленных структурных подразделений, способных самостоятельно работать на рынке определенного товара, на основании решения, вынесенного в судебном порядке.

Таким образом, в настоящее время имеются все предпосылки для расширения традиционного перечня административных наказаний и включения в него ряда мер административной ответственности, являющихся таковыми согласно общепризнанным положениям об административной ответственности, однако формально не обозначенных законодателем как меры административного наказания. Общий перечень мер административной ответственности должен быть расширен исходя из единой природы обозначенных мер административного принуждения и мер административного наказания, а порядок их применения должен быть детально регламентирован на законодательном уровне, поскольку на практике нередки случаи, когда правоохранительные органы, вследствие пробелов в законодательстве, его несовершенства, присваивают себе дополнительные полномочия, тем самым нарушая конституционные права граждан и их объединений.

Кроме обозначенных мер принуждения, в перечне мер административной ответственности следует закрепить административный запрет на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров, что связано с необходимостью повышения эффективности предупреждения административных правонарушений на транспорте.

Требуется расширение сферы действия такого вида административного наказания, как лишение специального права. В число субъектов, которым может быть назначен данный вид наказаний, следует включить юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. При этом лишение специального права, которое предоставлено юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, должно предполагать аннулирование или иную форму принудительного безвозвратного прекращения действия лицензии. При рассмотрении дел о нарушениях лицензионных требований и условий субъект административной юрисдикции должен будет устанавливать все элементы состава административного деликта, а также наличие вины юридического лица или индивидуального предпринимателя<sup>11</sup>.

Кроме того, в настоящее время отличается определенными недостатками законодательная формулировка административного наказания. В определении административного наказания как установленной государством меры ответственности за совершение административного правонарушения, применяемой в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, отсутствует указание на необходимость установления

<sup>11</sup> См.: Джамирзе Б. Ю. Меры административного принуждения, применяемые к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям в связи с нарушениями лицензионных требований : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 4.

вины лица в совершении деяния. Кроме того, отсутствие требования учитывать степень общественной вредности деяния вызывает риск произвольного установления размера административного наказания. Данные обстоятельства позволяют прийти к выводу о целесообразности нормативных изменений. В КоАП РФ следует установить новую формулировку административного наказания как установленной государством меры административной ответственности, применяемой от имени государства к лицам, виновным в совершении административного правонарушения, с учетом характера и степени общественной вредности правонарушения, в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Вызывает также сомнение установленная в проекте КоАП РФ правовая регламентация применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В соответствии с положением ст. 4.1 проекта КоАП РФ, общей целью применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении выступает пресечение административного правонарушения. Однако данная цель находит свое выражение далеко не во всех мерах обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В своем идеале меры рассматриваемой группы должны достигнуть общей цели обеспечения нормального течения производства по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем обозначенный законодателем перечень целей присущ не всем мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Применение конкретной меры направлено на достижение одной или нескольких общих целей, а также ряда промежуточных, отдельных целей, во многом зависящих от стадии производства по делу об административном правонарушении, в рамках которой реализуется данная мера. Иными словами, цели применения отдельной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях присущ множественный характер.

Кроме того, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях следует рассматривать как разновидность мер административного принуждения, что подразумевает их реализацию против воли управляемого субъекта и наличие временного ограничения его прав, возложения на него дополнительных обязанностей. В то же время предлагаемая разработчиками проекта Процессуального КоАП РФ новая мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – осмотр места совершения административного правонарушения (ст. 4.5) – не характеризуется принудительным характером, представляя собой контрольное обследование. Это обуславливает целесообразность урегулирования данного осмотра в главе о возбуждении дела об административном правонарушении.

Имеются и иные проблемы правовой регламентации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, не нашедшие решения в рассматриваемых проектах. Так, законодателем не детализирован ни круг физических лиц, ни перечень орудий совершения правонарушения, к которым

может быть применено доставление. Представляется, что наряду с лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, доставление может применяться также и к законному представителю юридического лица, в чьих действиях обнаружены признаки состава административного правонарушения<sup>12</sup>.

Полномочиями по применению доставления, в соответствии со ст. 4.6 проекта КоАП РФ, обладают должностные лица целого ряда государственных органов. Указанный перечень является закрытым. В связи с этим заслуживает внимания позиция отдельных авторов о необходимости расширения субъектного состава правоприменителей данной меры и предоставлении соответствующих полномочий негосударственным формированиям, к числу которых относятся народные дружинники, общественные инспектора охраны природы, работники частных охранных и сыскных структур<sup>13</sup>.

В действительности на практике нередки случаи, когда сотрудники организаций, осуществляющих частную охранную деятельность, частные детективы, в рамках предоставленных ст. 3 Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» прав, а также внештатные общественные инспектора органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением законодательства в области охраны окружающей среды, лесного законодательства, законодательства о животном мире, законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, выявляют и пресекают административные правонарушения. Вместе с тем действующим законодательством не регламентирован порядок их взаимодействия с соответствующими органами административной юрисдикции.

Возложение на частных охранников, детективов и внештатных общественных инспекторов дополнительных полномочий по доставлению лиц, в чьих действиях усматриваются признаки состава административного правонарушения, в органы внутренних дел или в иное служебное помещение позволит устранить правовой пробел в данной сфере и будет способствовать задаче предупреждения правонарушений.

Одним из проблемных моментов, препятствующих своевременному осуществлению привода, выступает отсутствие законных оснований для проникновения сотрудников органов внутренних дел в жилище лица, подвергаемого приводу против воли проживающих в нем лиц. В соответствии со ст. 25 Конституции РФ проникновение в жилище против воли проживающих в нем лиц возможно лишь в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Среди правовых оснований проникновения сотрудников полиции

<sup>12</sup> Данные положения закреплены, например, в ст. 786 КоАП Республики Казахстан.

<sup>13</sup> См., например: *Тюрин В.А.* Проблемы применения мер пресечения в административном праве России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 99 ; *Фаткин А., Шурухнов Н.* Правовые основы, виды и проблемы частной охранной деятельности в Российской Федерации // *Право и жизнь.* 2010. № 2. С. 64.

в жилые помещения, иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, установленных ч. 3 ст. 15 закона о полиции, осуществление привода отсутствует.

Возможным вариантом совершенствования законодательства в данной сфере могло бы явиться внесение соответствующих дополнений в закон о полиции, предусматривающих в качестве основания для беспрепятственного проникновения в жилые помещения граждан наличие достаточных поводов полагать, что злобно уклоняющиеся от явки лица, в отношении которых вынесено определение о приводе, скрываются в данных жилых помещениях. Вместе с тем если в обозначенных ч. 3 ст. 15 закона о полиции случаях подобные ограничения конституционного права на неприкосновенность жилища оправданы срочностью таких действий в целях пресечения преступления, обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности, то при исполнении привода информация о нахождении лица, подвергаемого приводу, в конкретном жилом помещении имеется у сотрудников органов внутренних дел заранее, что не влечет за собой необходимости безотлагательного осуществления данных действий.

В связи с этим заслуживает внимания предложение некоторых авторов<sup>14</sup> о введении в КоАП РФ нормы, предусматривающей возможность получения судебного постановления о приводе, в случаях, когда исполнение данной меры связано с проникновением в жилище помимо воли проживающих в нем лиц. Указанное нововведение позволит обеспечить явку лиц, подвергаемых приводу, в сроки, необходимые для своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и устранить возможные злоупотребления, связанные с неоправданным вторжением в жилище граждан.

Требуется уточнение законодательных положений, регламентирующих порядок перемещения задержанного наземного транспортного средства. В настоящее время лицо, осуществляющее транспортировку задержанного транспортного средства, опечатывает конструктивно предусмотренные места доступа в транспортное средство. Вместе с тем на практике нередки случаи причинения вреда задержанному транспортному средству и находящемуся в нем имуществу при его транспортировке. В этом случае рассмотренных действий явно недостаточно для определения истинного размера причиненного ущерба. Возможный выход из сложившейся ситуации закреплен в законодательстве Республики Беларусь<sup>15</sup>, предусматривающем обязательное предварительное проведение осмотра транс-

<sup>14</sup> См.: *Кожевников И. Д., Новиков В. П.* Применение мер обеспечения по делам об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков // *Наука и практика : материалы круглого стола «Проблемы административно-процессуального обеспечения борьбы с правонарушениями, связанными с наркотическими средствами и психотропными веществами»*. Орел, 2003. С. 28 ; *Гапонов О. Н.* Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 86–87.

<sup>15</sup> См.: Часть 3 ст. 8.10 ПИКАП РБ.

портного средства, подлежащего задержанию и эвакуации с процессуальным закреплением полученных результатов.

В отличие от российского законодательства, рассматривающего эвакуацию транспортного средства как этап задержания транспортного средства, законодательство многих государств – членов СНГ выделяет эвакуацию (принудительную отбуксировку, доставку, доставление) в качестве самостоятельной меры обеспечения административного процесса (процессуального принуждения)<sup>16</sup>, фиксация порядка применения которой, осуществляется, как правило, в отдельном процессуальном акте. Такое обособление принудительной эвакуации транспортного средства в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях возможно в силу специфических оснований и целей ее применения.

Необходимость оплаты расходов за хранение транспортных средств позволяет некоторым исследователям высказываться о карательной природе<sup>17</sup> данной меры, представляющей по своей сути «дополнительное наказание»<sup>18</sup>. Кроме того, хранение транспортных средств осуществляется коммерческими организациями, что в свою очередь может быть истолковано как понуждение к оплате услуг, нарушающее права граждан на свободу экономической деятельности и договорных отношений.

Возможным выходом из сложившейся ситуации, по мнению Л. В. Сафоновой<sup>19</sup>, может явиться передача полномочий по доставке и хранению на специальной стоянке транспортных средств органам исполнительной власти. Однако подобная позиция идет вразрез с требованиями российского антимонопольного законодательства<sup>20</sup>, устанавливающего запрет на совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов.

Следует согласиться с предложениями некоторых авторов<sup>21</sup> отнести рассматриваемую плату за транспортировку и хранение транспортных средств соответ-

<sup>16</sup> См.: Статья 8.10 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях ; ст. 439 Кодекса о правонарушениях Республики Молдова ; ст. 786 КоАП Республики Казахстан.

<sup>17</sup> См.: *Карагодин А. В.* Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 125.

<sup>18</sup> См.: *Сафонова Л. С.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 111.

<sup>19</sup> См.: Там же. С. 112.

<sup>20</sup> См.: О защите конкуренции : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ч. 3 ст. 15). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> См., например: *Хвастунов К. В.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 126 ; *Зырянов С. М.* Эвакуация транспортного средства – мера обеспечения производства или наказание? // Административное право и процесс. 2005. № 1. С. 31–32 ; *Щербаков С. Б.* Меры административного пресечения в деятельности милиции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 118.

ствующего вида к издержкам по делу об административном правонарушении, подлежащим оплате за счет средств федерального бюджета. Представляется, что, разрешая указанную проблему, законодателю следует исходить из того, что хранение транспортного средства – это этап применения задержания транспортного средства как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, а не дополнительное наказание имущественного характера. Данные изменения должны исключить ситуации невозможности оплаты услуг специализированных стоянок.

В ст. 4.24 проекта КоАП РФ закреплена одна из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – административное приостановление деятельности отдельных объектов либо отдельных видов деятельности. Данная мера аналогична временному запрету деятельности, закрепленному в действующем КоАП РФ.

Процедура оформления временного запрета деятельности достаточно специфична, что позволяет выделить данную меру среди иных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Во-первых, копия протокола о временном запрете деятельности должна быть вручена лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, либо законному представителю юридического лица под расписку. Во-вторых, при применении данной меры не требуется участия понятых. Указанные положения, регулирующие порядок применения временного запрета деятельности, не вполне проработаны законодателем, поскольку у правоприменителя не всегда имеется возможность вручения под расписку копии протокола (например, когда лицо уклоняется от встречи с должностным лицом, составившим протокол либо отказывается принять протокол под расписку). В связи с этим следует поддержать позицию В. И. Майорова, предлагающего в случае отказа принятия протокола фиксировать данный факт с участием понятых<sup>22</sup>.

Отсутствие детального законодательного регулирования процессуального порядка исполнения временного запрета деятельности влечет за собой необходимость внесения соответствующих дополнений в КоАП РФ<sup>23</sup>, отражающих: правила применения данной меры; исчерпывающий перечень мероприятий, составляющих ее содержание; обязанность хозяйствующих субъектов самостоятельно прекратить деятельность, на которую наложен запрет, увязанную с административной ответственностью руководителей юридического лица, а также лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и срок исполнения такой обязанности с момента составления протокола о временном запрете деятельности; а также круг субъектов, полномочных

<sup>22</sup> См.: *Майоров В. И.* Временный запрет деятельности : проблемы правоприменения // Современное право. 2006. № 4. С. 65.

<sup>23</sup> О необходимости совершенствования законодательного механизма реализации временного запрета деятельности см.: *Воронов С.* Реализация административного приостановления деятельности в соответствии с требованиями КоАП РФ // Пожарное дело. 2006. № 5. С. 12.



осуществлять действия по исполнению временного запрета деятельности в случае его неисполнения хозяйствующим субъектом.

Подводя итог, следует сделать вывод о необходимости продолжения проводимой работы по совершенствованию положений анализируемых проектов законодательных актов, регламентирующих институт административной ответственности, в целях устранения законодательных пробелов и повышения эффективности рассмотрения дел об административных правонарушениях.

**Для цитирования:** Соколов А. Ю. Вопросы совершенствования проектов процессуального и материального кодексов Российской Федерации об административных правонарушениях // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 661–674. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-661-674>

**Recommended citation:** Sokolov A. Yu. Issues of improving the drafts procedural and material codes of the Russian Federation on administrative offenses // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 661–674. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-661-674>

*Саратовская государственная юридическая академия*

**Соколов А. Ю.**, доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой административного и муниципального права  
имени профессора Василия Михайловича Манохина;  
директор Саратовского филиала Института государства и права  
Российской академии наук  
E-mail: [aysokolov@mail.ru](mailto:aysokolov@mail.ru)

*Saratov State Law Academy*

**Sokolov A. Yu.**, Doctor of Legal Scien, Professor,  
Head of the Administrative and Municipal Law Department  
named after Professor Vasily Mikhailovich Manokhin;  
Director of the Saratov Branch Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences  
E-mail: [aysokolov@mail.ru](mailto:aysokolov@mail.ru)

## АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС: ПОНЯТИЕ, ФУНКЦИИ, ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОЙ ЛЕГАЛИЗАЦИИ

**А. П. Шергин**

*ВНИИ МВД России*

**Аннотация:** рассмотрены понятие, функции административно-юрисдикционного процесса, проанализирован проект Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях, обоснованы предложения по его совершенствованию. Актуальность исследования этих вопросов обусловлена необходимостью отдельной кодификации материально-правовых и процессуальных норм об административной ответственности, приведения ее в соответствие с общей тенденцией парной кодификации материально-правовых и процессуальных норм деликтного законодательства, потребностями качественной разработки проекта Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях. К основным задачам исследования отнесены: разработка понятийного аппарата, выявление функций рассматриваемого вида юридического процесса, обоснование его нормативной модели. Решение этих задач привело к следующим выводам: 1) административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса определяет порядок реализации материально-правовых норм об административной ответственности; 2) осуществляет функции административного преследования и защиты законных прав и интересов участников процесса; 3) должен иметь нормативную основу в виде Административно-юрисдикционного кодекса Российской Федерации.

**Ключевые слова:** юридический процесс, административно-юрисдикционный процесс, функции, проект Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях.

## ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL PROCESS: CONCEPT, FUNCTIONS, PROBLEMS OF NORMATIVE LEGALIZATION

**A. P. Shergin**

*Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

**Abstract:** the article considers the concept and functions of the administrative-jurisdictional process, analyzes the draft Procedural Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, substantiates proposals for its improvement. The relevance of the study of these issues is due to the need for separate codification of substantive and procedural norms on administrative responsibility, bringing it into line with the general trend of paired codification of substantive and procedural norms of tort legislation, the needs of qualitative development of the draft Procedural Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. The main objectives of the study include: the development of the conceptual apparatus, the identification of the functions of the type of legal process under consideration, the justification of its normative model. The

*solution of these problems led to the following conclusions. Administrative and jurisdictional process: 1) the type of legal process that determines the procedure for implementing substantive legal norms on administrative responsibility; 2) performs the functions of administratively prosecuting and protecting the legitimate rights and interests of participants in the process; 3) must have a regulatory framework in the form of the Administrative and Jurisdictional Code of the Russian Federation.*

**Key words:** *legal process, administrative and jurisdictional process, functions, draft Procedural Code of the Russian Federation on administrative offenses.*

Нормы, регулирующие вопросы административной ответственности, представляют значительный блок российского законодательства. Их масштабность, разнообразие содержания и адресатов послужили основанием для кодификации. Первая осуществлена в 1984 г., когда был принят Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, вторая – в 2001 г., завершившаяся принятием действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В настоящее время в соответствии с решением Правительства РФ идет работа по подготовке проектов новых кодифицированных актов об административной ответственности.

На всех этапах кодификаций рассматриваемых правовых норм одним из ключевых был вопрос о выборе модели кодексов: быть им актами смешанного типа, объединяющих материально-правовые и процессуальные нормы об административной ответственности, либо эти две группы норм должны составить содержание отдельных нормативных актов. Законодатель склонился к первому варианту: КоАП РСФСР и КоАП РФ построены по смешанному варианту, в них объединены материально-правовые и процессуальные нормы об административной ответственности. Но этот вариант критически оценивался в научном сообществе. Сейчас дискуссии о смешанной или раздельной кодификации об административной ответственности придан новый импульс в контексте с разработкой не только проекта нового КоАП РФ, но и подготовкой проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ПрКоАП РФ)<sup>1</sup>. Таким образом, идея о раздельной кодификации материально-правовых и процессуальных норм об административной ответственности<sup>2</sup>, о необходимо-

<sup>1</sup> Решение о помещении материальных и процессуальных норм об административной ответственности в отдельные законодательные акты принято на совещании у Председателя Правительства РФ 4 июня 2019 г.

<sup>2</sup> См., например: *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). Воронеж, 1976 ; *Масленников М. Я.* Российский административно-процессуальный кодекс : проект // Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. № 4 ; *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. М., 2002 ; *Шергин А. П.* Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности // Административное право и процесс. 2010. № 3 ; *Его же.* О необходимости раздельной кодификации материально-правовых и процессуальных норм административной ответственности // Вестник Ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). Выпуск «Административное право и процесс». 2014. № 2 ; и др.

сти которой говорили более полстолетия многие ученые, получает наконец-то возможность реализации в российском законодательстве. Решение такой важной нормотворческой задачи предполагает обращение к понятию, функциям и содержанию административно-юрисдикционного процесса, в рамках которого реализуются материально-правовые нормы об административной ответственности.

Анализ многочисленных доктринальных источников свидетельствует, что данный вид юридического процесса рассматривается как составная часть более широкого понятия административного процесса, дискуссии о котором не стихают с прошлого столетия. Не пытаясь воспроизвести все суждения о широком, узком (а ныне – интегративном) его понимании, отметим, что исходным для «административного процесса» является утверждение о наличии самостоятельной процессуальной общности, обеспечивающей порядок применения материально-правовых норм административного права. На этом основании делаются выводы об административном процессе и самостоятельной отрасли права – административно-процессуального права. Сторонники такого понимания игнорируют, по нашему мнению, содержательную характеристику административно-правовых норм, в числе которых есть нормы, определяющие порядок осуществления управленческой деятельности, т. е. административно-процессуальные нормы. Эта группа норм – неотъемлемая часть административного права, которое является, равно как и большинство отраслей российского права, смешанной отраслью права. Нельзя не согласиться с А. А. Гришковцом, по мнению которого, «административный процесс, все его формы и правовые проявления должны оставаться в лоне материнской отрасли административного права. Попытки выделить административно-процессуальное право вне права административного искусственны и не представляются конструктивными в силу особенности предмета отрасли, которая состоит в том, что образующие ее материальные и процессуальные нормы неразрывно связаны»<sup>3</sup>.

Выделение административного процесса в качестве самостоятельного правового образования не имеет достаточных теоретических и нормативных оснований и, самое главное, не привело к значимому для правоприменения нормативному результату<sup>4</sup>. На это обращал внимание в своей монографии в 2008 г. М. Я. Масленников: «Охват всех сторон правоприменения в сфере административно-правового регулирования с искусственным соединением несоединимого

<sup>3</sup> Гришковец А. А. Размышления об административном процессе в современной России // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 289.

<sup>4</sup> См.: Стариков Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административно-процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. С. 8 ; Севрюгин В. Е. О современном понимании административного процесса как юридической категории // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения (25 марта 2022 г.) / под общ. ред. А. И. Каплунова. СПб., 2022. С. 204 ; и др.

(позитивной управленческой деятельности и административно-юрисдикционной) – не дал даже условного симбиоза: так и идут эти виды правореализации процессов каждый сам по себе. И только административно-юрисдикционный живет и действует, хотя и в рамках комплексного кодификационного законодательного акта – Кодекса об административных правонарушениях»<sup>5</sup>. Добавим, что теперь в результате отдельной кодификации норм об административной ответственности он будет закреплен в самостоятельном Административно-юрисдикционном кодексе Российской Федерации. Поэтому вряд ли оправдано рассматривать реально действующий административно-юрисдикционный процесс, имеющий законодательную основу как составную часть виртуального административного процесса.

Исходные позиции для формирования модели административно-юрисдикционного процесса состоят, по нашему мнению, в логическом продолжении исследований административной ответственности, доктринальных и прикладных проблем административной юрисдикции, концептуальных проблем административно-деликтного права и, наконец, в выяснении природы процессуального механизма реализации материально-правовых норм об административной ответственности с ориентацией на разработку проекта Административно-юрисдикционного кодекса Российской Федерации.

### **Понятие административно-юрисдикционного процесса, его место в системе современных правовых координат**

Методологически исследование сложного феномена, каким является административно-юрисдикционный процесс, целесообразно начинать с понятийного аппарата. Термин «процесс» имеет много значений. Вместе с тем исходное толкование данного термина наиболее полно отражает его смысл. Процесс (лат. – *processus*) – прохождение, продвижение, постоянная смена состояний, тесная связь закономерностей следующих друг за другом стадий развития, представляющих непрерывное единое движение; судебное дело, порядок осуществления деятельности следственных, прокурорских и судебных органов<sup>6</sup>. Для всех видов процесса (материального и социального) характерны: движение, изменение состояний, деятельности; цикличность его составляющих (стадий развития); завершение движения как единого целого. Среди множества социальных процессов особое место занимает юридический процесс как урегулированный процессуальными нормами порядок деятельности судов и уполномоченных органов государства по разрешению юридических дел. Значительный вклад в разработку учения о юридическом процессе, его роли в механизме правового регулирования и обеспечении

<sup>5</sup> Масленников М. Я. Административный процесс : теория и практика. М., 2008. С. 11.

<sup>6</sup> См.: Краткий словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина, Ф. Н. Петрова. М., 1952. С. 322.

законности внесли В. М. Горшенев, П. Е. Недбайло, С. С. Алексеев, А. С. Пиголкин и другие видные теоретики права.

Юридический процесс является обобщающей теоретической конструкцией. Его основные характеристики (средство реализации материально-правовых норм, функции, участники процесса, стадии, порядок, сроки и формы процессуальных действий и др.) присущи всем нормативно установленным видам юридических процессов. Не исключение и административно-юрисдикционный процесс, в рамках которого реализуются материальные нормы об административной ответственности. В правовой науке понятию и содержанию данного вида процесса уделялось значительное внимание<sup>7</sup>. Вместе с тем обращение к этим вопросам с позиций общего учения о юридическом процессе представляется оправданным. Причем такая потребность продиктована не только необходимостью уточнения доктринальных посылок административно-юрисдикционного процесса, вызванного различными его трактовками, а иногда и полным отрицанием. Не менее важно определиться и с будущей нормативной моделью рассматриваемого процесса в контексте третьей кодификации законодательства об административной ответственности.

Административно-юрисдикционный процесс – самостоятельный вид юридического процесса. Причем он относится к правоприменительным его видам, что предполагает реализацию правовых норм посредством нормативно определенной деятельности уполномоченных органов государства по применению правовых установлений. В. М. Горшенев, анализируя соотношение материального и процессуального права, утверждает, что правильное решение этого вопроса возможно «только с позиции абсолютного признания *производности процессуального права от материального через такое промежуточное звено, как правоприменительный процесс*»<sup>8</sup>. Административно-юрисдикционный процесс является процессуальной формой реализации материальных норм об административной ответственности. Этот вывод, обоснованный И. А. Галаганом, предопределяет место административно-юрисдикционного процесса в процессуальном праве, его функции, содержание и нормативное регулирование<sup>9</sup>. Многолетние трактовки этого вида юридического процесса, включающие, помимо производства по делам об административных правонарушениях, порядок рассмотрения правовых споров в публичной сфере, утратили в настоящее время смысл. Принятый в 2015 г. Кодекс административного судопроизводства РФ<sup>10</sup> поставил точки над *i* в давнем споре,

<sup>7</sup> См., например: Панова И. В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 1998 ; Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003 ; Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс : понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2 ; и др.

<sup>8</sup> Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 218.

<sup>9</sup> См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391. КАС РФ вступил в действие с 15 сентября 2015 г.

определив процессуальный порядок разрешения судами споров физических и юридических лиц с публичной администрацией. Им же закреплена четкая норма о том, что положения КАС РФ не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях (ч. 5 ст. 1). Данное производство закреплено в процессуальных нормах раздела 4 действующего КоАП РФ. Их совокупность отождествляется в правовой литературе с понятием административно-юрисдикционного процесса (А. С. Дугенец, С. З. Женетль, М. Я. Масленников и др.).

Административно-юрисдикционный процесс – вторичная правовая констанция по отношению к обслуживаемым им материальным нормам, предусматривающим административную ответственность. Составляющие его процессуальные нормы определяют порядок применения названных материальных норм. Эта зависимость, подмеченная еще К. Марксом<sup>11</sup>, характерна не только для административно-юрисдикционного процесса, она является определяющей и для других видов юрисдикционных процессов (уголовного, гражданского, арбитражного). Регулирующие его нормы обретают смысл и применение только в процессе реализации материальных норм об административной ответственности. Это не исключает, по мнению В. Д. Сорокина, интервенции в названный процесс принципов, институтов иных видов юридических процессов, когда более совершенные процессуальные формы становятся достоянием молодых видов юридических процессов, каким является административно-юрисдикционный процесс. Причем оправданность такой интервенции, в особенности из уголовного процесса, обусловлена как родственной материальной основой в виде уголовного и административно-деликтного законодательства, так и однотипностью соответствующих процессуальных институтов. Поэтому при разработке концептуальных и нормативных проблем уголовного и административно-юрисдикционного процессов целесообразнее исходить не из их противопоставления, а из разумной их интеграции. Повышенная общественная опасность современной административной деликтности, усложнение законодательства об административной ответственности диктуют необходимость более совершенной нормативной модели административно-юрисдикционного процесса. И здесь опыт уголовного процесса, безусловно, должен быть востребован.

Виды юридических процессов различаются, прежде всего, по их предмету, т. е. соответствующим юридическим делам (гражданское дело, уголовное дело, дело об оспаривании действий, решений органов публичной власти<sup>12</sup> и др.). В основе административно-юрисдикционного процесса лежит дело об административном правонарушении. Данный вывод вытекает из задач производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ), из

<sup>11</sup> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 158.

<sup>12</sup> В ст. 1 КАС РФ законодатель дает перечень дел, рассматриваемых в порядке административного судопроизводства, в то же время в данной статье и последующем тексте использует обобщающий термин «административные дела».

формулировок названий его стадий, содержания статей процессуального блока КоАП РФ. Рассматриваемый вид юридического процесса начинается с момента возбуждения дела об административном правонарушении и заканчивается вынесением постановления по делу. Вместе с тем данная особенность не всегда учитывается при доктринальном анализе административно-юрисдикционного процесса.

В правовой литературе нередко понятие рассматриваемого вида юридического процесса связывается с порядком применения мер административного принуждения. Но последние по своей функциональной направленности, основаниям и субъектам применения, формам реализации не являются однородной совокупностью. Одни из них представляют меры административной или дисциплинарной ответственности, другие – меры предупреждения и пресечения правонарушений, третьи – вообще не связаны с противоправной деятельностью (карантин, принудительная изоляция опасных больных и т. д.). Процессуальный характер норм, определяющих порядок их применения, никто не оспаривает. Однако не любая совокупность этих норм может трактоваться как самостоятельный вид юридического процесса. Напомним о вторичности административно-юрисдикционного процесса как формы реализации материально-правовых норм об административной ответственности. Усложнение материально-правовой основы обуславливает созревание соответствующих процессуальных норм, высшей формой которых является юридический процесс. Именно совокупность норм, определяющих порядок реализации административной ответственности, представляет административно-юрисдикционный процесс, получивший нормативную легализацию в разделе 4 КоАП РФ. Применение данных норм ориентировано на разрешение дела об административном правонарушении. Игнорирование этой правовой реальности не способствует адекватному пониманию рассматриваемого вида юридического процесса.

П. И. Кононов в своей интересной и содержательной работе обосновывает концепцию административно-охранительного процесса, при характеристике которого, по его мнению, «не следует использовать понятие «административная юрисдикция», которое так неоднозначно трактуется в научных работах»<sup>15</sup>. Он предлагает оперировать другими, более общими понятиями, максимально точно характеризующими содержание и назначение соответствующего вида административного процесса и входящих в него видов процессов и производств. К такому автор относит понятие «правоохранительная деятельность», охватывающей все виды правовой охраны и защиты общественных отношений. На этой основе он формулирует понятие административно-охранительного процесса, подразде-

<sup>15</sup> Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса. М., 2013. С. 329. Само по себе обращение к категориальному аппарату административного права и процесса заслуживает одобрения, поскольку этот аспект недостаточно исследован в административно-правовой науке.



ляя его еще на два вида процесса: административно-принудительный и административно-конфликтный<sup>14</sup>. Оставим без внимания не понятный, с точки зрения автора, термин «административная юрисдикция», поскольку юрисдикция как одно из ключевых понятий юриспруденции известна со времен римского права и юрисдикционный характер традиционных видов юридических процессов является общепризнанным в процессуальной науке. Обратим внимание на содержание предлагаемого административно-охранительного процесса.

Во-первых, правоохрана – широкое поле деятельности, предполагающее не только общую направленность на защиту общественных отношений, но и определенную специализацию правоприменительной деятельности, которая обусловлена, прежде всего, видами угроз существующему правопорядку. К таковым, относятся преступления, административные правонарушения, нарушения публичной властью прав и законных интересов физических и юридических лиц. Государство, выполняя свою конституционную правоохранительную обязанность, устанавливает соответствующие виды юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой), институты конституционного, арбитражного и административного судопроизводства, процессуальный порядок их реализации. Такая нормативная организация формирует виды юридических процессов, в том числе и административно-юрисдикционного.

Во-вторых, предлагаемая конструкция административно-охранительного процесса, по существу, реанимация узкого понимания административного процесса, обоснованного в ранних трудах Н. Г. Салищевой<sup>15</sup>. Само подразделение его на административно-принудительный и административно-конфликтный позволяет усомниться о единстве анонсируемого вида процесса. О нормативном закреплении в КАС РФ административно-конфликтного процесса (точнее, административно-спорного) мы уже упоминали. Что касается административно-принудительного процесса, то в него, помимо производства по делам об административных правонарушениях, автор предлагает включить производство по применению иных (кроме административных наказаний) мер административного принуждения. Такого единого порядка применения всех административно-принудительных мер не знает действующее законодательство, и правоприменители руководствуются при их реализации различными процессуальными нормами. Не имеют они и общего статуса. Совокупность одних норм составляет самостоятельный вид юридического процесса, другие определяют порядок управления (например, контрольно-надзорное производство и др.). Напомним еще раз, вид

<sup>14</sup> См.: Кононов П. И. Указ. соч. С. 330. Следует заметить, что, по мнению автора, в случае обжалования решения субъекта административно-принудительного процесса последний переходит в административно-защитный (с. 333). Стадия пересмотра решений не только для административно-юрисдикционного, но и других видов юридических процессов является составной частью соответствующего процесса.

<sup>15</sup> См.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964 ; *Ее же*. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970.

юридического процесса – сложная нормативная конструкция, имеющая свой предмет и функции, обладающая строгой последовательностью процессуальных действий, составляющая единое целое. Остановимся подробнее на функциях административно-юрисдикционного процесса.

### Функции административно-юрисдикционного процесса

Любой вид юридической деятельности обусловлен какими-либо потребностями решения социально значимых задач. Определение основных направлений их реализации связывается с понятием функций. Термин «функция» (лат. – *function* – исполнение) имеет разнообразные трактовки в различных отраслях знаний. В правовой теории он преимущественно отождествляется с понятием основных направлений деятельности<sup>16</sup>.

Функции являются одной из основных характеристик административно-юрисдикционного процесса. Причем представители традиционных юридических процессов относят не без оснований функции к фундаментальным проблемам процессуальной науки, поскольку они определяют направления всей процессуальной деятельности, а не содержание отдельных процессуальных действий<sup>17</sup>. При этом они должны закрепляться (как это имеет место в УПК РФ) либо выводиться из содержания норм, составляющих юридический процесс (это характерно для КоАП РФ). Мы не случайно акцентируем внимание на нормативном характере процессуальных функций. Правоприменитель при разрешении дела об административном правонарушении руководствуется как общей направленностью процесса, так и конкретными правилами осуществления процессуальных действий. К сожалению, действующий КоАП РФ в отличие от УПК РФ не содержит нормы о функциях административно-юрисдикционного процесса, что повлекло его конструктивную незавершенность. Центральная норма процессуального раздела КоАП РФ – ст. 24.1 сводит задачи производства по делам об административных правонарушениях фактически к задачам одной из стадий процесса – рассмотрения дела по существу. Но эта стадия лишь часть административно-юрисдикционного процесса, и определение его функций следует выводить из содержания деятельности по реализации административной ответственности, в ходе которой устанавливается лицо, совершившее административное правонарушение, выявляется его виновность, собираются и оцениваются доказательства, применяется к нему определенный вид административного наказания. Исходя из этого, функциями данного вида юридического процесса являются административное

<sup>16</sup> См., например: Самоценко И. С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. 1956. № 3 ; Бачилло И. Л. Функция органов управления. М., 1976 ; и др.

<sup>17</sup> См., например: Мотовиловкер Я. О. Основные уголовно-процессуальные функции. Ярославль, 1976. С. 11.

преследование и защита прав и законных интересов участников административно-юрисдикционного процесса<sup>18</sup>.

Административное преследование – главная функция, предопределяющая содержание административно-юрисдикционного процесса. Это обусловлено самим его назначением как формы реализации административной ответственности. Исходя из этой посылки, К. И. Разоренов под функцией административного преследования в административно-юрисдикционном процессе предлагает понимать процессуальную деятельность субъектов административной юрисдикции, направленную на реализацию административной ответственности, осуществляемую на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях, при помощи установленных нормами административно-деликтного законодательства процессуальных средств<sup>19</sup>. С таким определением рассматриваемой функции в принципе можно согласиться. Вместе с тем ее осуществление автор увязывает только с деятельностью субъектов административной юрисдикции, что не представляется точным. Деятельность этих правоприменителей ориентирована на установление оснований административной ответственности и выбор соответствующей меры административного наказания. Функция административного преследования осуществляется не только субъектами административной юрисдикции, к компетенции которых отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях и назначение административных наказаний, но и другими органами (должностными лицами), уполномоченными выявлять правонарушения, лиц, их совершивших, собирать необходимые доказательства и др., на что уже было обращено внимание ученых-административистов. Причем их процессуальная деятельность предполагает осуществление властных полномочий, о чем свидетельствует анализ норм раздела 4 КоАП РФ. Показательна в этом отношении сама терминология данных норм, в которых указывается на право соответствующих должностных лиц осуществлять задержание нарушителей, арест товаров и транспортных средств, привод и др.

Следует заметить, что термин «административное преследование» получил локальное законодательное закрепление в действующем КоАП РФ. В соответствии со ст. 29.1<sup>6</sup> КоАП РФ в случае совершения административного правонарушения на территории Российской Федерации иностранным юридическим лицом или ино-

<sup>18</sup> Мы не склонны распространять на рассматриваемые функции уголовно-процессуальную терминологию. В отдельных работах высказывается мнение, что в административно-юрисдикционном процессе, так же как и в уголовном, есть две функции: обвинение и защита (см., например: *Розачева О. С.* Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам об административных правонарушениях. Воронеж, 2003. С. 67). Несмотря на близость двух юрисдикционных процессов приведенное отождествление их функций вряд ли оправдано. В действующем УПК РФ термины «обвинение» и «уголовное преследование» используются как синонимы. Для обозначения аналогичной функции административно-юрисдикционного процесса целесообразно использовать термин «административное преследование», который уже вошел в научный оборот и используется в действующем законодательстве.

<sup>19</sup> См.: *Разоренов К. И.* Функция административного преследования в административно-юрисдикционном процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 16.

странным гражданином, впоследствии оказавшимся за его пределами, и невозможности производства процессуальных действий с его участием на территории Российской Федерации все материалы возбужденного и расследуемого дела об административном правонарушении передаются в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, которая решает вопрос об их направлении в компетентные органы иностранного государства для осуществления административного преследования. Однако данная новелла увязана законодателем только с деятельностью по оказанию правовой помощи по делам об административных правонарушениях и не решает вопроса о нормативном закреплении функции административного преследования в административно-юрисдикционном процессе.

Нельзя не обратить внимания на нечеткость определения правового статуса субъектов, осуществляющих функцию административного преследования. Во-первых, эти субъекты остались за рамками участников административно-юрисдикционного процесса (за исключением прокурора). Основное место в главе 25 КоАП РФ занимают лицо, в отношении которого ведется производство по делу, его представители, защитник, т. е. лица, выступающие в процессе на стороне защиты. Возникает резонный вопрос о том, к какой же категории следует относить судей, должностных лиц, осуществляющих административное преследование? Заметим, субъекты, выполняющие аналогичную функцию уголовного преследования (прокурор, следователь, дознаватель), являются в соответствии с УПК РФ участниками уголовного процесса. Во-вторых, субъекты административного преследования в действующем КоАП РФ не составляют единого блока участников административно-юрисдикционного процесса. Парадоксально, но факт, главные из них – субъекты административной юрисдикции – не «прописаны» в процессуальном разделе Кодекса. Их система и полномочия регулируются отдельным разделом 3 КоАП РФ «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях». Необходимость четкого закрепления в законе функции административного преследования, равно как и субъектов ее осуществления, очевидна.

Другой функцией административно-юрисдикционного процесса является защита прав и законных интересов его участников. Ее наличие и осуществление обеспечивают реальную состязательность процесса. Обращаясь к анализу доктрины, заметим, что понятие и механизм функции защиты в административно-юрисдикционном процессе до недавнего времени не был предметом самостоятельного научного исследования, за исключением института обжалования (В. И. Ремнев, И. Ш. Килясханов, В. А. Мельников и др.). Заметным шагом в исследовании данной проблемы явилась работа А. А. Тюриной «Функция защиты в административно-юрисдикционном процессе»<sup>20</sup>.

Функция защиты является производной от функции административного преследования. Более того, она возникает с момента процессуальной определен-

<sup>20</sup> См.: Тюрина А. А. Функция защиты в административно-юрисдикционном процессе. М., 2009.

ности административного преследования, т. е. со времени составления протокола об административном правонарушении, постановления прокурора о возбуждении дела, административного задержания. Причем функция защиты осуществляется на всех стадиях административно-юрисдикционного процесса, а не только на стадии пересмотра постановлений и решений по делу. Ее роль сводится к защите законных прав и интересов участников административно-юрисдикционного процесса. Такая необходимость обусловлена ошибками судей и других субъектов, осуществляющих административное преследование, о чем свидетельствуют многочисленные жалобы участников процесса, материалы прокурорского надзора, результаты научных исследований. Применение мер административного наказания и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях затрагивает существенные права и интересы физических и юридических лиц (личная свобода, имущество и др.), и они должны быть защищены от произвола лиц, осуществляющих функцию административного преследования. Следует заметить, что действующий КоАП РФ сориентирован преимущественно на защиту лиц, в отношении которых осуществляется производство по делам об административных правонарушениях. Однако рассматриваемая функция должна охватывать защиту прав всех участников административно-юрисдикционного процесса.

Под функцией защиты в административно-юрисдикционном процессе, по мнению А. А. Тюриной, следует понимать деятельность лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и других участников процесса с целью защиты прав и законных интересов этих лиц, минимизации последствий привлечения к административной ответственности, восстановления нарушенных прав и интересов, осуществляемую способами и средствами, закрепленными нормами КоАП РФ<sup>21</sup>.

Поддерживая в целом такое понимание рассматриваемой функции, важно исходить из конституционного принципа презумпции невиновности. Его закрепление в ст. 1.5 КоАП РФ способствовало дальнейшей демократизации административно-юрисдикционного процесса, обусловило пересмотр процессуальных норм, прежде всего, определяющих статус участников процесса. С учетом международно-правовых стандартов прав человека и гражданина законодатель отказался от обвинительных трактовок ряда процессуальных норм. Так, формула ст. 247 КоАП РСФСР «лицо, привлекаемое к административной ответственности» заменена в соответствии с принципом презумпции невиновности в ст. 25.1 КоАП РФ формулой «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении» (ст. 25.1 КоАП РФ). Мы обращаемся к отечественному нормотворческому опыту не случайно. Рассматриваемый конституционный принцип – одно из значимых достижений цивилизации, без которого затруднительно обеспечить защиту прав и законных интересов человека и гражданина от произвола и необъективности при рассмотрении дел о правона-

<sup>21</sup> См.: Тюрина А. А. Указ. соч. С. 36.

рушениях. Вызывает удивление попытки реанимации указанных выше процессуальных штампов прежнего государства.

В своем выступлении на Международной научно-практической конференции в Санкт-Петербургском университете МВД России А. И. Стахов при обосновании классификации дел об административных правонарушениях предложил систематизировать данные дела в зависимости от компетенции органа, разрешающего дело по существу, на дела:

1) внесудебные дела об административных правонарушениях, в том числе: «дела о привлечении к административной ответственности»;

2) судебные дела об административных правонарушениях, в том числе: «дела о привлечении к судебной-административной ответственности».

Исходя из предмета дел об административных правонарушениях, по мнению автора, логично систематизировать их по существу разрешаемого вопроса:

1) «дела о назначении внесудебных административных наказаний»;

2) «дела о назначении судебной-административных наказаний»<sup>22</sup>.

*Что это:* вперед в прошлое, возврат к заведомо обвинительной модели административно-юрисдикционного процесса? По нашему мнению, автор игнорирует принцип презумпции невиновности... Самое прискорбное, что такие «новации», и к этому мы еще вернемся, пытаются внедрить в проект Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях.

Действующий КоАП РФ предусматривает значительный арсенал мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применение которых создают условия для реализации прав участников процесса, нарушенных правонарушением: задержание транспортных средств (ст. 27.13 КоАП РФ), задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст. 27.13.1 КоАП РФ), арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ) и др. Нормативно институт защиты следует расширить за счет норм, регулирующих порядок обеспечения законных прав участников процесса, восстановления нарушенных прав (возмещение материального и морального ущерба, реабилитация и др.). Представляется целесообразным для обеспечения защиты законных прав и интересов участников административно-юрисдикционного процесса, прежде всего потерпевшего, предусмотреть в проекте Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях возможность применения судьей и должностным лицом, рассматривающими дело об административном правонарушении, мер предварительной защиты по примеру мер предварительной защиты по административному иску (МПИЗ). Такой процессуальный институт предусмотрен главой 7 КАС РФ, и он, по мнению М. Ю. Старилова, «демонстрирует высокий уровень юридической значимости МПИЗ в административном судо-

<sup>22</sup> См.: Стахов А. И. Дела об административных правонарушениях как индифферентная категория юридических дел, разрешаемых в ходе административного процесса // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : материалы Междунар. науч.-практ. конф. ... / под общ. ред. А. И. Каплунова. С. 245.

производстве и создаваемые ими гарантии эффективной правовой защиты прав, свобод и законных интересов административного истца или лица, обратившегося в суд в защиту прав других лиц или неопределенного круга лиц»<sup>23</sup>. Само наименование МПЗ свидетельствует о необходимости их применения до принятия решения по делу в случаях опасности наступления вредных последствий (например, сокрытие имущества, на которое может быть обращено взыскание, и др.) либо иного затруднения в исполнении вынесенного в будущем решения по делу. Использование МПЗ в административно-юрисдикционном процессе способствовало бы предупреждению нарушений прав и законных интересов участников процесса. Важность такого средства защиты обусловлена тем, что МПЗ применяется по заявлению потерпевшего и иных участников процесса.

### **Проблемы нормативной легализации административно-юрисдикционного процесса**

Действующий КоАП РФ относит установление порядка производств по делам об административных правонарушениях к ведению Российской Федерации (ст. 1.3 КоАП РФ). Исходя из анализа данной нормы, Н. Г. Салищева резюмирует, «что нормы именно данного Кодекса, а не иного федерального закона или закона субъекта РФ, служат единственным источником регулирования процессуальных отношений при применении материальных норм, связанных с административными правонарушениями»<sup>24</sup>. Формирование в КоАП РФ процессуального блока в виде четвертого раздела «Производство по делам об административных правонарушениях» – несомненный шаг в упорядочении регулирования административно-юрисдикционного процесса, создании условий единой административной практики. Однако совместная кодификация в действующем КоАП РФ материально-правовых и процессуальных норм не лучшее нормативное решение.

Административно-юрисдикционному процессу необходима соответствующая его функциям и содержанию нормативная организация, поскольку изменилась как сама административная деликтность, так и материально-правовые нормы об административной ответственности: они стали сложнее и требуют более совершенного процессуального механизма их реализации. Для этого поставлена и осуществляется задача подготовки и принятия двух взаимосвязанных кодексов РФ: об административной ответственности и административно-юрисдикционного кодекса (см. материалы круглого стола от 3 марта 2014 г. в Государственной Думе). К сожалению, мнение авторитетного форума вновь было проигнорировано, как это было сделано в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, в КоАП РСФСР и действующем КоАП РФ, и в подготавливаемых ныне под эгидой Минюста России проектах опять

<sup>23</sup> *Старилов М. Ю.* Меры предварительной защиты по административному иску : теория, судебная практика, проблемы, эффективность. Воронеж, 2022. С. 11.

<sup>24</sup> *Салищева Н. Г.* Процессуальные новеллы нового Кодекса // Закон. 2002. № 7. С. 113.

появилось странное клише «об административных правонарушениях». Надо вернуться к здравому смыслу и прислушаться к мнению научного сообщества о том, что кодифицированный акт регулирует не административные правонарушения, а отношения административной ответственности. Новые кодексы в соответствии с предметами регулирования целесообразно именовать Кодекс Российской Федерации об административной ответственности и Административно-юрисдикционный кодекс Российской Федерации<sup>25</sup>. В связи с этим выскажем свои суждения по концептуальным вопросам разрабатываемого проекта Административно-юрисдикционного кодекса Российской Федерации.

*Во-первых*, признание административно-юрисдикционного процесса одним из видов юридического процесса должно влечь закрепление в проекте Кодекса всех атрибутов последнего (функции, принципы, участники, доказательства, стадии, инстанции, гарантии законности и др.). В нем необходимо определить единый порядок реализации материально-правовых норм об административной ответственности, исключив из АПК РФ главу 25 «Рассмотрение дел об административных правонарушениях», за что ратуют уже много лет ученые и правоприменители. С. Д. Князев, исходя из позиций Конституционного Суда РФ, высказал свое сомнение в целесообразности дальнейшего использования в производстве по делам об административных правонарушениях арбитражно-процессуальных процедур, которые, как показывает правоприменительная практика, часто оказываются не в состоянии обеспечить защиту не только лиц, в отношении которых ведется административно-деликтное производство, но даже в отношении потерпевших от административных правонарушений<sup>26</sup>.

*Во-вторых*, предметом регулирования данного Кодекса должна быть процессуальная деятельность, обеспечивающая функции административного преследования и защиты прав участников административно-юрисдикционного процесса, реализацию принципа состязательности.

*В-третьих*, при его разработке следует сохранить преемственность с нормами раздела 4 КоАП РФ, эффективность которых доказана правоприменительной практикой, устранив имеющиеся в нем пробелы и коллизии.

*В-четвертых*, при определении структуры и содержания Административно-юрисдикционного кодекса РФ важно учесть нормы действующего УПК РФ, регулирующие аналогичные вопросы в административно-юрисдикционном процессе<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Аналогичные кодифицированные акты, принятые в других государствах, получили иные наименования (см., например: Административно-процессуальный закон Латвии (2001 г.), Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (2020 г.), Процессуальный кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан (2013 г.) ; и др.).

<sup>26</sup> См.: Князев С. Д. Еще раз о кодификации законодательства об административной ответственности в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Административное право и процесс. 2022. № 2. С. 13.

<sup>27</sup> П. П. Серков, анализируя нормы УПК РФ и раздела 4 КоАП РФ, обоснованно приходит к выводу об их «родстве» как двух видов карательных процессов. См.: Серков П. П. Административная ответственность в российском праве : современное осмысление и новые подходы. М., 2012. С. 299.



Разработка проектов Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и федерального закона о введении их в действие породила не только оправданную эйфорию, но и проблемные вопросы реализации этой важной для государства и общества нормотворческой задачи. В настоящее время представляется важными оценка этих законопроектов, выявление степени их готовности и, самое главное, определение путей формирования нового законодательства об административной ответственности.

В ходе научной экспертизы представленных Минюстом России законопроектов уже высказано множество суждений об их структуре, содержании, вариантах конкретных норм. Свое видение кодификационной реформы мы представляли в выступлениях, публикациях<sup>28</sup>, предложениях в рабочую группу по подготовке проектов, но с учетом последних редакций проектов КоАП РФ, Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях и федерального закона о порядке введения их в действие полагаем необходимым обратить внимание на *вопросы концептуального плана*, которые следует решить при доработке данных законопроектов.

1. Прежде всего, идея отдельной кодификации не получила достаточно внятной реализации в рассматриваемых законопроектах. В них не проведено четкого разграничения предметов регулирования проектов Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В соответствии с ч. 1 ст. 1.1 проекта КоАП РФ «1. Законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса, принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, а также Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (в части, касающейся рассмотрения дел об административных правонарушениях).

Даже при действующем смешанном регулировании административной ответственности трудно представить такой конгломерат из трех федеральных кодексов и законов субъектов РФ. Раздельная кодификация и называется таковой, что осуществляется путем формирования обособленных законодательных актов с учетом различия материально-правового или процессуального предметов регулирования, о которых шла речь выше. С этих позиций представляется неоправданным упоминание в проекте КоАП РФ, регулирующем материально-правовые вопросы административной ответственности, Процессуального кодекса об административных правонарушениях и Арбитражно-процессуального кодекса РФ,

---

<sup>28</sup> См., например: *Шергин А. П.* Достижения и проблемные вопросы третьей кодификации административно-деликтного законодательства // Актуальные проблемы внесудебного и судебного порядков разрешения административных дел, возникающих из отношений государственного контроля и надзора : сборник статей. М., 2021. С. 7–13.

которые являются самостоятельными кодексами со своими предметами регулирования, а не составной частью КоАП РФ. Аналогичные ссылки на него есть и в проекте Процессуального кодекса. Заметим, что подобных норм не знают действующие УК РФ и УПК РФ, несмотря на их взаимосвязанность.

2. Весьма неудачным представляется включение в проект нового КоАП РФ раздела 3 «Субъекты административной юрисдикции», в котором содержатся нормы, определяющие подведомственность и подсудность дел об административных правонарушениях. Создается впечатление, что разработчики проекта остались на позициях прежней Концепции реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>29</sup>, основанной на смешанной модели кодификации законодательства об административной ответственности. Но для решения задачи отдельной кодификации этого законодательства инструментарий данной Концепции малопригоден. В результате возникла парадоксальная ситуация: проект Процессуального кодекса определяет порядок административно-юрисдикционной деятельности без указания субъектов ее осуществления? И отсылает для поиска таковых в КоАП РФ, который осуществляет материально-правовое регулирование административной ответственности! Более обоснованное нормативное решение этого вопроса предложено в Процессуальном кодексе об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 22.07.2013 № 975 (в ред. от 02.01.2020), в котором выделен раздел 3 «Суд, уполномоченные государственные органы (должностные лица), рассматривающие дела об административных правонарушениях». Разделу «Субъекты административной юрисдикции» – место в Процессуальном кодексе, поскольку в его нормах речь идет о подведомственности и подсудности рассматриваемых дел, т. е. вопросах, которые традиционно регулируются другими процессуальными кодексами (см., например, гл. 3 ГПК РФ «Подсудность», ст. 31 УПК РФ «Подсудность уголовных дел», ст. 1.3 действующего КоАП РФ, где четко разграничиваются понятия подсудности и подведомственности дел об административных правонарушениях). Нужно данный раздел не только разместить в Процессуальном кодексе, но и изменить его название, которое более уместно в научной литературе для обобщенной характеристики субъектов административной юрисдикции, но в законе компетенция любого государственного органа должна определяться с предельной точностью: кто, какие дела и в каком порядке уполномочен рассматривать дела об административных правонарушениях (см. научные труды И. А. Галагана, Б. М. Лазарева, Ю. А. Тихомирова и др.). Целесообразно вернуться к наименованию раздела 3 действующего КоАП РФ, исключив из проекта Процессуального кодекса ссылки на раздел 3 проекта КоАП РФ.

3. Разделение в проекте Процессуального кодекса единого порядка производства по делам об административных правонарушениях в зависимости от вида субъекта административной юрисдикции на два порядка: несудебного и судеб-

<sup>29</sup> См. подробнее: Реформа административной ответственности в России / под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. М., 2018.

ного (разделы 2 и 3) не оправдано ни с теоретических, ни с практических позиций. В строго процессуальном плане таковых понятий нет. Выделение судебного порядка производства в разделе 3 не является корректным, поскольку за основу берется не вид юридического процесса, а один из субъектов административной юрисдикции. Для процессуальных норм действующего КоАП РФ характерна типовая конструкция: «судья, орган, должностное лицо», логика которой не вызывает сомнений ни у законодателя, ни правоприменителя. Эта конструкция просматривается также во многих статьях проекта Процессуального кодекса. Все субъекты административной юрисдикции, в том числе и судьи, должны руководствоваться одними и теми же процессуальными нормами. Судьи осуществляют в данном процессе не правосудие (см. ч. 5 ст. 1 КАС РФ), а административную юрисдикцию, не случайно они включены в систему субъектов административной юрисдикции. Для сравнения заметим, действующий УПК РФ не содержит указания на «судебный порядок», его нормами руководствуются все участники уголовного процесса. Указанная новелла проекта привела к неоправданному дублированию норм разделов 2 и 3, значительному усложнению порядка производства по делам об административных правонарушениях. Нормы, помещенные в данных разделах, целесообразнее изложить в порядке, определенном главами 21–30 действующего КоАП РФ.

4. В связи с выделением в проекте Процессуального кодекса судебного порядка производства по делам об административных правонарушениях (раздел 3) остался не решенным вопрос о порядке рассмотрения дел арбитражными судами. В проекте КоАП РФ определена подведомственность дел этим судам. Порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях установлен в главе 25 АПК РФ «Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности», который отличается от общего процессуального порядка, предусмотренного разделом 4 действующего КоАП РФ. В разделе 3 рассматриваемого проекта нет норм об особенностях порядка рассмотрения дел арбитражными судами, отсутствуют и ссылки на АПК РФ, т. е. на них распространяется общий порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях. Это обуславливает необходимость дополнения перечня законодательных актов, утративших силу в связи с принятием нового КоАП РФ и Процессуального кодекса, главой 25 АПК РФ. К сожалению, такое указание отсутствует в проекте федерального закона «О введении в действие КоАП РФ и Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях». Распространение норм АПК РФ на инквизиционный процесс, каким является административно-юрисдикционный процесс, не оправдано ни с теоретических, ни с организационных, ни правоприменительных позиций. Отметим последнее. С момента принятия АПК РФ сотрудники органов внутренних дел постоянно просят разъяснить, почему после составления протокола об административном правонарушении они должны обращаться в арбитражный суд с челобитной о привлечении виновного к административной ответственности?

**Для цитирования:** Шергин А. П. Административно-юрисдикционный процесс: понятие, функции, проблемы нормативной легализации // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 675–693. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-675-693>

**Recommended citation:** Shergin A. P. Administrative and jurisdictional process: concept, functions, problems of normative legalization // Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 675–693. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-675-693>

*ВНИИ МВД России*

**Шергин А. П.**, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
главный научный сотрудник

E-mail: sherginap@bk.ru

*Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*

**Shergin A. P.**, Doctor of Legal Sciences, Professor,  
Honored Scientist of the Russian Federation, Chief Researcher

E-mail: sherginap@bk.ru

## **ТРАНСФОРМАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: НАЗРЕВШАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ ИЛИ ПОВТОРЕНИЕ ПРОЙДЕННОГО?**

**Н. Ю. Хаманева**

**В. Н. Медведев**

*Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (ИГСУ РАНХиГС) при Президенте РФ*

**Аннотация:** статья посвящена вопросам разработки нового административно-деликтного законодательства в условиях реформы системы контроля и надзора. Авторами проведен анализ положений проектов Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в сравнении с нормами действующего кодекса. На основе правоприменительной практики анализируются проблемные вопросы привлечения к административной ответственности в контексте реформирования контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** законодательство, реформа, проект, кодификация, проблемы, правонарушения, административная ответственность, процесс, наказание, контроль, надзор, органы, исполнительная власть.

## **TRANSFORMATION OF ADMINISTRATIVE AND TORT LEGISLATION IN THE CONTEXT OF REFORMING CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES: THE URGENT NEED OR REPETITION OF THE PASSED?**

**N. Yu. Hamaneva**

**V. N. Medvedev**

*Institute of Public Administration and Management of the Russian Academy  
of National Economy and Public Administration (IGSU RANEPА)  
under the President of the Russian Federation*

**Abstract:** the article is devoted to the development of new administrative and tort legislation in the context of the reform of the system of control and supervision. The authors have analyzed the provisions of the draft Code on Administrative Offences of the Russian Federation and the Code of Proceedings on Administrative Offences of the Russian Federation in comparison with

*the norms of the current code. On the basis of law enforcement practice the authors analyze the problematic issues of bringing to administrative responsibility in the context of reforming the control and supervisory activity of executive authorities.*

**Key words:** *legislation, reform, draft, codification, problems, offences, administrative responsibility, process, punishment, control, supervision, agencies, executive branch.*

В 2021 г. минуло ровно 20 лет с момента принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, который являлся вторым этапом кодификации административно-деликтного законодательства в истории нашей страны.

Плюсы и минусы кодификации 2001 г., причины и ее необходимость были подробно освещены как среди ученых, так и практиков<sup>1</sup>. По прошествии более 20 лет с момента принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup>, назрела насущная необходимость нового научного осмысления и анализа сложившейся за эти годы практики его применения, а также критической оценки эффективности его норм с учетом внесенных многочисленных изменений и позиций высших судов РФ<sup>3</sup>.

Одним из наглядных подтверждений обоснованности такой критической оценки может служить статистика внесенных в КоАП РФ изменений. Так, на 2021 г., с момента принятия КоАП РФ, в него вносили поправки 654 раза, а общее число изменений превысило 4800.<sup>4</sup>

При этом вносимые в КоАП РФ изменения часто не носили системного характера, что приводило к нарушению единства правового регулирования сходных по своему содержанию общественных отношений, неурегулированности ряда ключевых для сферы административной ответственности общественных отношений и в конечном счете негативным образом влияло на обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц.

Особую актуальность данному вопросу придает факт принятия в 2020 г. законодательных актов<sup>5</sup>, направленных на комплексное реформирование системы государственного контроля (надзора) в России, призванных сделать про-

<sup>1</sup> См. подробнее: *Хаманева Н. Ю.* Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Новое в законодательстве // *Гражданин и право.* 2002. № 9/10.

<sup>2</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>3</sup> См.: Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru>

<sup>4</sup> См.: URL: <https://pravo.ru/story/218138/>

<sup>5</sup> См.: Об обязательных требованиях в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007 ; О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Там же. Ст. 5007 ; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : федер. закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ // Там же. 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4188.

цедуры его осуществления более прозрачными, повсеместно внедрить при его реализации риск-ориентированный подход, установить новую систему оценки эффективности работы контрольно-надзорных органов, а также закрепить процессуальное оформление контрольно-надзорных мероприятий<sup>6</sup>. Цель реформы контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, нацелена, с одной стороны, на устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности, а с другой – на повышение уровня социально-правовой ответственности как указанных субъектов, так и простых граждан в различных сферах общественной жизни<sup>7</sup>.

В контексте реформирования государственного контроля и надзора необходимо рассматривать и анонсированные изменения законодательства об административной ответственности. Так, в 2020–2021 гг. Минюстом РФ и специально созданной распоряжением Председателя Правительства РФ Д. Медведевым рабочей группой<sup>8</sup> были разработаны проекты кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>9</sup>. Таким образом, можно с уверенностью говорить, что мы находимся на завершающей стадии третьего этапа кодификации законодательства об административных правонарушениях.

Отмечая, без сомнения, позитивный характер указанных мероприятий необходимо всё же сделать ряд замечаний и предложений к указанным проектам как концептуального, так и «технического» характера.

Во-первых, говоря о Концепции надо понимать, что она должна не только содержать перечисление проблемных вопросов и недоработок действующего кодекса, в первую очередь процессуального характера, но и предлагать некое новое видение административного деликта как такового.

В связи с этим ряд специалистов высказывают мнение, что содержащийся в Концепции «...материал больше выглядит как изложение отдельных проблемных тем законодательного регулирования отношений в области административных правонарушений и некоторых сложных вопросов правоприменительной практики». При этом «включенные в Концепцию положения не содержат убедительных обоснований и аргументаций, позволяющих говорить о необходимости глобального реформирования этой сферы законодательства в настоящее время»<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> См. подробнее: Административные правонарушения в области строительства : вопросы правоприменительной практики / О. Д. Антосенко [и др.] ; под ред. Н. Ю. Хаманевой, Н. М. Чепурновой, В. А. Юсупова. М., 2020. С. 6–7.

<sup>7</sup> См.: *Медведев В. Н.* Реформирование контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти в условиях федеративного устройства Российского государства // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2018. № 6 (45).

<sup>8</sup> См.: URL: <https://docs.cntd.ru/document/554102826>

<sup>9</sup> См.: URL: [https://zakon.ru/blog/2020/03/04/proekt\\_novogo\\_koap\\_i\\_processualnogo\\_kodeksa\\_rossijskoj\\_federacii\\_ob\\_administrativnyh\\_pravonarusheniy](https://zakon.ru/blog/2020/03/04/proekt_novogo_koap_i_processualnogo_kodeksa_rossijskoj_federacii_ob_administrativnyh_pravonarusheniy)

<sup>10</sup> Реформа КоАП : каким быть новому Кодексу? / М. Якушев, С. Пугинский, Ю. Стариков [и др.] // Закон. 2019. № 7. С. 17–28.

Продолжая эту мысль, некоторые авторы приходят к выводу, что «...в глубоком научном осмыслении нуждается сама Концепция. Корректировка ряда ее положений позволила бы устранить существующие недостатки административно-деликтного законодательства и избежать привнесения в него сомнительных новелл»<sup>11</sup>.

Слабая проработка Концепции и неоднозначность целого ряда ее положений вызывает, конечно, множество закономерных вопросов у ученых и специалистов. К ним следует отнести также проблему разграничения федерального и регионального правотворчества в сфере административно-деликтного законодательства. Например, вызывает закономерный вопрос «вторжение» регионального законодателя в вопросы, отнесенные к полномочиям РФ, в частности по установлению составов административных правонарушений. Особенно ярко это проявилось в ситуации ковидных ограничений и введения так называемого «режима повышенной готовности». Так, «...одновременное включение в КоАП РФ и КоАП Москвы норм, нацеленных на соблюдение гражданами и организациями указанного режима, не позволило избежать их коллизионного пересечения. В частности, возник вопрос, каковы пределы применения положений ст. 3.18.1 КоАП Москвы и все ли нарушения требований, указанных в этой статье нормативных правовых актов г. Москвы, подпадают под ее действие с учетом норм ч. 2 ст. 6.3 и ст. 20.6.1 КоАП РФ»<sup>12</sup>.

Небезупречен и сам текст проектов. Для примера, можно остановиться на некоторых замечаниях как материального, так и процессуального характера. Согласно проекту нового КоАП РФ значительно снижено наказание за неисполнение предписаний органов, осуществляющих государственный контроль (надзор). Так, в настоящее время за невыполнение предписания органов государственного строительного надзора предусмотрена административная ответственность, установленная ч. 6 ст. 19.5 КоАП РФ. При этом современный КоАП РФ предусматривает следующие виды наказаний за указанное правонарушение:

- наложение штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей;
- наложение штрафа на должностных лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей;
- наложение штрафа на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей или административное приостановление их деятельности на срок до девяноста суток;

<sup>11</sup> Кисин В. Р. Некоторые суждения по поводу Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 37–42.

<sup>12</sup> Панкова О. В. Вопросы разграничения административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 6.3, ст. 20.6.1 КоАП РФ и ст. 3.18.1 КоАП Москвы, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 67–72 ; № 11. С. 67–69.



– наложение штрафа на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или административное приостановление их деятельности на срок до девяноста суток.

Статья 35.7 проекта КоАП РФ за данное правонарушение предусматривает следующие наказания:

– наложение штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей (снижение штрафа в 5 раз);

– наложение штрафа на должностных лиц – от одной тысячи до двух тысяч рублей или дисквалификация на срок до трех лет (снижение штрафа в 5 раз);

– наложение штрафа на юридических лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей (снижение штрафа в 5 раз);

Кроме того, «исчезла» возможность применения административного приостановления деятельности в отношении юридических лиц и привлечения к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

По нашему мнению, подобное радикальное снижение штрафов и исключение такого вида административного наказания за указанное деяние, как административное приостановление деятельности, противоречит задачам административно-деликтного законодательства, в том числе по предупреждению новых правонарушений.

Согласно ч. 3 ст. 5.1 проекта ПКоАП РФ дело об административном правонарушении может быть возбуждено только по результатам проведения в соответствии с федеральным законом контрольно-надзорного мероприятия. В соответствии с ч. 2 ст. 5.4 проекта ПКоАП РФ если требуется дополнительное выяснение данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, либо дополнительное уточнение иных сведений, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

Вместе с тем в случае отсутствия законного представителя юридического лица по результатам проведения контрольно-надзорного мероприятия, возбуждение дела об административном правонарушении невозможно в двухдневный срок, поскольку не представляется возможным надлежащим способом известить юридическое лицо о месте и времени составления протокола об административном правонарушении, тем самым нарушаются права лица, в отношении которого возбуждается производство по делу об административном правонарушении.

Согласно ч. 5 ст. 1.5 проекта ПКоАП РФ «Непосредственность и оперативность производства по делам об административных правонарушениях» об отклонении ходатайства о восстановлении пропущенного процессуального срока

выносятся определение, которое может быть обжаловано. При этом из проекта ПКоАП РФ непонятно, куда и в какие сроки обжалуется указанное определение.

Частью 1 ст. 1.10 проекта ПКоАП РФ «Ходатайства, заявления (сообщения), жалобы, протесты» закреплено, что поступившее ходатайство подлежит немедленному рассмотрению. В то же время разработчиками проекта ПКоАП РФ не дан ответ, что следует понимать под дефиницией «немедленное».

В соответствии с ч. 2 ст. 1.11 проекта ПКоАП РФ «Исправление описок, опечаток и арифметических ошибок» вопросы об исправлении описок, опечаток и арифметических ошибок рассматриваются в течение пяти рабочих дней со дня поступления соответствующего заявления без вызова участников производства по делу. По результатам рассмотрения указанных вопросов выносятся определение, которое может быть обжаловано. Необходимо по аналогии с предлагаемыми изменениями в ст. 1.5 ПКоАП РФ также установить, куда и в какие сроки может быть обжаловано определение об исправлении ошибок.

Согласно ч. 2 ст. 2.18 проекта ПКоАП РФ «Извещение участников производства по делам об административных правонарушениях» извещения участникам производства по делу должны быть вручены или направлены с таким расчетом, чтобы указанные лица имели достаточный срок для своевременной явки в суд, к прокурору, в орган или к должностному лицу, в производстве которых находится дело. Здесь также необходимо уточнить, что следует понимать под «достаточным сроком».

Согласно ч. 1 ст. 3.7 проекта ПКоАП РФ «Запросы и поручения по делу об административном правонарушении» для получения доказательств по делу об административном правонарушении должностное лицо, осуществляющее производство по делу, вправе, в том числе при наличии технической возможности в электронной форме, с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия или иным способом, направлять запросы в территориальные органы соответствующего органа исполнительной власти и подведомственные соответствующему органу учреждения (организации) либо поручить совершение отдельных действий, предусмотренных настоящим Кодексом, должностному лицу территориального органа соответствующего органа исполнительной власти либо учреждения (организации), подведомственных соответствующему органу. Необходимо более четко уточнить, что эти запросы и поручения происходят в рамках одного органа исполнительной власти или между органами, у которых нет взаимной соподчиненности.

По нашему мнению, в ст. 5.3 проекта ПКоАП РФ «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении» необходимо добавить такое основание для прекращения производства по делу об административном правонарушении как истечение срока давности привлечения к административной ответственности.

Согласно ч. 7 ст. 5.5 проекта ПКоАП РФ «Протокол об административном правонарушении» протокол об административном правонарушении подписывается

составившим его должностным лицом, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело. Копия протокола об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, а также потерпевшему, его законному представителю. Указанную норму необходимо дополнить словом «представителю».

Согласно ч. 1 ст. 5.6 проекта ПКоАП РФ «Сроки составления протокола об административном правонарушении» протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьей, после слова «правонарушения» необходимо дополнить словами «при наличии надлежащего уведомления лица».

В ст. 5.8. проекта ПКоАП РФ «Административное расследование» необходимо предусмотреть возможность проведения административного расследования в случае, если установлен факт совершения правонарушения, а данные о лице, совершившем данное правонарушение, отсутствуют.

Частью 1 ст. 5.12 проекта ПКоАП РФ «Место рассмотрения дела об административном правонарушении» дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Под местом совершения административного правонарушения следует понимать место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое действие носит длящийся характер, – то место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность. В связи с этим необходимо установить для должностных лиц, где конкретно совершено правонарушение в форме бездействия «по месту регистрации самого лица или месту регистрации юридического лица».

Согласно ч. 2 ст. 6.13 проекта ПКоАП РФ «Виды постановлений органа, должностного лица по делу об административном правонарушении» постановление о назначении административного наказания может быть вынесено и в случае, если на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении будет установлено, что протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения. При этом орган, должностное лицо вправе назначить административное наказание в соответствии с другой статьей (частью статьи) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или закона субъекта РФ об административных правонарушениях только в том случае, если такая статья (часть статьи) предусматривает состав правонарушения, имеющий единый родовый объект посягательства, а также при условии, что не будет ухудшено положение лица, в отношении которого ведется производство по делу, и не изменится подведомственность рассмо-

тения дела об административном правонарушении. В данном случае требуется уточнить, что следует понимать под «единым родовым объектом посягательства».

Согласно ч. 2 ст. 7.4 проекта ПКоАП РФ «Рассмотрение вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом жалобы на постановление по делу об административном правонарушении» при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении:

- 1) объявляется, кто рассматривает жалобу, какая жалоба подлежит рассмотрению, кем подана жалоба;
- 2) устанавливается явка физического лица, законного представителя физического лица, законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу, а также явка вызванных для участия в рассмотрении жалобы лиц;
- 3) проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, представителя, в том числе адвоката;
- 4) выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении жалобы в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения жалобы.

В то же время анализ правоприменительной практики указывает на необходимость установить дополнительные основания для отложения рассмотрения жалобы, такие как, например, проведение различного рода экспертиз по делу либо изучение дополнительных доказательств по делу, выявленных в ходе рассмотрения дела.

В главе 7 проекта ПКоАП РФ «Пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях вышестоящими органами, вышестоящими должностными лицами» следует установить единые требования к содержанию жалобы на постановление и (или) решение органа, должностного лица по делу об административном правонарушении, рассматриваемые вышестоящими органами, вышестоящими должностными лицами, судом.

Согласно ч. 6 ст. 15.4 проекта ПКоАП РФ «Отсрочка и (или) рассрочка исполнения административного наказания» решение об отсрочке или рассрочке исполнения постановления о назначении административного наказания может быть принято судом, органом, должностным лицом, вынесшим постановление о назначении административного наказания, не позднее последнего дня, установленного настоящим Кодексом срока исполнения административного наказания. По нашему мнению, необходимо уточнить, о каком сроке исполнения идет речь: добровольном или общем сроке исполнения постановления.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы подчеркнуть, что работа по изменению административно-деликтного законодательства не должна производиться в спешке, а также в угоду меняющейся различной по своей природе конъюнктуре. Сегодня налицо отсутствие системного подхода в правотворчестве по этому вопросу, с некоторыми элементами хаотичного движения в данной те-

матике. Хотелось бы выразить пожелания, чтобы указанные замечания и иные предложения ученых и специалистов в области административного права были учтены разработчиками при окончательной доработке проектов кодексов.

**Для цитирования:** *Хаманева Н. Ю., Медведев В. Н.* Трансформация административно-деликтного законодательства в контексте реформирования контрольно-надзорной деятельности: назревшая необходимость или повторение пройденного? // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2023. С. 694–702. (Юбилеи, конференции, форумы; вып. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-694-702>

**Recommended citation:** *Khamaneva N. Yu., Medvedev V. N.* Transformation of administrative and tort legislation in the context of reforming control and supervisory activities: the urgent need or repetition of the passed? // *Voronezh School of Administrative Law: a quarter century of scientific search* / ed. Yu. N. Starilov; Voronezh State University. Voronezh: VSU Publishing House, 2023. P. 694–702. (Anniversaries, conferences, forums; No. 15). DOI: <https://doi.org/10.17308/978-5-9273-3819-1-2023-694-702>

**Хаманева Н. Ю.**, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
E-mail: [igpran@igpran.ru](mailto:igpran@igpran.ru)

*Институт государственной службы и управления  
Российской академии народного хозяйства и государственной службы  
(ИГСУ РАНХиГС) при Президенте РФ*

**Медведев В. Н.**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
E-mail: [medvedev-vn@ranepa.ru](mailto:medvedev-vn@ranepa.ru)

**Khamaneva N. Yu.**, Doctor of Law, Professor,  
Honored Lawyer of the Russian Federation  
E-mail: [igpran@igpran.ru](mailto:igpran@igpran.ru)

*Institute of Public Administration and Management  
of the Russian Academy of National Economy and Public Administration  
(IGSU RANEPА) under the President of the Russian Federation*

**Medvedev V. N.**, Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of State and Legal Disciplines  
E-mail: [medvedev-vn@ranepa.ru](mailto:medvedev-vn@ranepa.ru)

ЮБИЛЕИ, КОНФЕРЕНЦИИ, ФОРУМЫ

В ы п у с к 15

Н а у ч н о е и з д а н и е

**ВОРОНЕЖСКАЯ ШКОЛА  
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА:  
ЧЕТВЕРТЬ ВЕКА НАУЧНОГО ПОИСКА**

Редактор *Ю. С. Гудкова*  
Компьютерная верстка *Е. Е. Комаровой*

Подписано в печать 15.01.2024. Формат 70×100/16  
Уч.-изд. л. 61,3. Усл. печ. л. 57,2. Тираж 300 экз. Заказ 443

Издательский дом ВГУ  
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10  
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ  
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3