



СИБУПК
СИБИРСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ
ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ
КООПЕРАЦИИ



ГЕРМАНСКОЕ
СООБЩЕСТВО
ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ
СОТРУДНИЧЕСТВУ
(GIZ)



ЮРИДИЧЕСКИЙ
ИНСТИТУТ
РОССИЙСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА
ДРУЖБЫ НАРОДОВ



ИНСТИТУТ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РЕСПУБЛИКИ
КАЗАХСТАН

Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт

Материалы международной
научно-практической
конференции

14-15 мая 2018 года

г. Новосибирск

СИБИРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ КООПЕРАЦИИ

ГЕРМАНСКОЕ СООБЩЕСТВО
ПО МЕЖДУНАРОДНОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ (GIZ)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ РОССИЙСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
ДРУЖБЫ НАРОДОВ

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Современные проблемы
административного права,
процесса и процедур:
российский и зарубежный опыт**

**Материалы
международной научно-практической конференции
(Россия, г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.)**

Новосибирск 2018

УДК 342.9:341
ББК 67.99(2)1+67.8
С 568

С 568 Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: материалы Международной научно-практической конференции (Россия, г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.) / под ред. Ю.Н. Старилова, К.В. Давыдова; АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». – Новосибирск, 2018. – 329 с.

ISBN 978-5-334-00183-1

В настоящий сборник статей вошли материалы Международной конференции, состоявшейся 14–15 мая 2018 г. в Сибирском университете потребительской кооперации, посвященные различным аспектам административного права и процесса.

В представленных докладах рассматриваются вопросы разработки и внедрения в правовые системы стран СНГ современных доктрин административных процедур, института административного судопроизводства, а также иные проблемы реформы публичного управления в России и в зарубежных странах.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов, государственных и муниципальных служащих, работников судов, а также всех интересующихся проблемами развития публичного управления, административного права, процесса и административных процедур.

УДК 342.9:341
ББК 67.99(2)1+67.8

- © Сибирский университет потребительской кооперации, 2018
- © Германское сообщество по международному сотрудничеству (GIZ), 2018
- © Юридический институт Российского университета дружбы народов, 2018
- © Институт законодательства Республики Казахстан, 2018

ISBN 978-5-334-00183-1

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
-------------------	---

Часть I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

Штатина М.А. Пути развития законодательства об административных процедурах	7
Ломакина В.Ф. Административные процедуры: понятие, виды, перспективы правового регулирования	26
Зюзин В.А. От административных процедур к административной процедуре.....	38
Давыдов К.В. Виды административных процедур.....	47
Кудряшова Е.В. К вопросу о юридическом значении административных процедур в планировании	86
Пуделька Й. Дискреция и законодательство об административных процедурах: опыт Германии.....	95
Живалева А.К. Развитие законодательства об административных процедурах в Российской Федерации на примере административных процедур в системе жилищного строительства: проблемы и перспективы.....	105
Дидигова Л. Правовое регулирование административных процедур в Таможенном кодексе ЕАЭС	129

Часть II. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Зеленцов А.Б. Идея единого КАС РФ как концептуальная альтернатива проекту единого ГПК РФ	138
Панкова О.В. Административная юрисдикция и правосудие: проблемы соотношения и грани взаимодействия	151
Кустов С.С. Судебная защита права на установление состава территории и границ муниципального образования средствами административного судопроизводства	173

Часть III. РЕФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА,
АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА
В РОССИИ И СТРАНАХ СНГ

Кесслер В. Административное право стран Центральной Азии в трансформации.....	180
Дугенец А.С. Незаконный оборот оружия как угроза общественной безопасности в Российской Федерации.....	191
Рыжкова К. Реформа государственной службы в Узбекистане: матрица компетенции как способ повышения эффективности деятельности государственных служащих	199
Арыстан А. Предпосылки и перспективы введения правовой категории юридических лиц публичного права в Казахстане	230
Омарова Б.А. Досудебное урегулирование административных споров в законодательстве Республики Казахстан.....	240
Богданова Н.А. Административно-правовой статус Счетной палаты Российской Федерации	252
Хван Л.Б. Акты хокимов: правовая экспертиза и/или государственная регистрация?	263
Козлова Н.В. Оценка регулирующего воздействия как инструмент снижения административных барьеров в Российской Федерации: правовое регулирование и развитие.....	272
Приложение. Давыдов К.В. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации»	281

Предисловие

Начиная с 2015 года в различных городах Сибири проводятся международные форумы, посвященные проблемам современного административного права (в первую очередь, конечно, административным процедурам и административному судопроизводству). В 2018 году такая конференция прошла в г. Новосибирске на базе Сибирского университета потребительской кооперации с участием административистов России, Западной Европы и ряда стран постсоветского пространства. Цель конференции заключалась в координации исследовательских усилий по ряду вопросов, в том числе при разработке важных для развивающихся правовых порядков законов. Представленный сборник издается по итогу названного форума и претендует на освещение актуальных тенденций развития административного права России и зарубежных стран.

Первый блок статей посвящен административным процедурам, второй – административному судопроизводству, третий – отдельным аспектам проводимых административных реформ, а также совершенствованию законодательства об административном принуждении. Все эти проблемы безусловно актуальны. Особенно ценно, что мы имеем возможность сравнить процессы, проходящие, можно сказать, на наших глазах в близких и даже – во многом родственных правовых порядках.

Остановимся несколько подробнее на, пожалуй, главной «боле-вой точке» постсоветских правовых систем – административных процедурах, т.е. процедурах деятельности органов исполнительной власти, публичной администрации. Советская традиция на протяжении десятилетий делала упор на «силовой» компоненте публичного управления. «Позитивные» же взаимоотношения с гражданами умышленно выводились за скобки не только судебного надзора, но зачастую даже законодательства. Неудивительно, что российское административное право, как и административное законодательство многих иных стран СНГ, унаследовало этот труднопреодолимый скепсис. Исследователи справедливо задаются вопросом: что есть административная процедура? Простая ли это последовательность действий или речь идет об определенной модели, чья сила основывается на гарантиях прав граждан, открытости, подконтрольности, опирается на гуманистические принципы публичного управления? Сле-

дующий вопрос: какую модель законодательства выбрать? Североамериканскую, французскую или германскую? Какие виды административных процедур можно выделить в теории и какие из них должны найти закрепление в законодательстве?

Будем надеяться, что доктринальные поиски не будут сводиться лишь к теоретическим спорам, но станут основой для существенной модернизации нормативного материала, практики его применения, судебного контроля. А значит, в итоге – самой «философии» государственного управления. Неслучайно поэтому в конце данного сборника приведен текст подготовленного К.В. Давыдовым проекта федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации». Полагаем, данный проект вполне может стать исходным материалом для дальнейшей работы в российском парламенте.

В заключение хочу пожелать, чтобы книга нашла своего читателя в академической среде, среди практических работников, а также стала определенным шагом в осмыслении современного состояния и прогнозировании развития административного права стран СНГ.

Стариков Юрий Николаевич,
декан юридического факультета
Воронежского государственного университета,
заведующий кафедрой административного
и административного процессуального права,
доктор юридических наук,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
профессор

Часть I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

Пути развития законодательства об административных процедурах¹ Development paths of the legislation on administrative procedure

Штатина Марина Анатольевна,
доцент кафедры административного и финансового права
Юридического института Российского университета
дружбы народов,
кандидат юридических наук (г. Москва, Россия)

Shtatina Marina Anatolievna,
Associate Professor, Administrative and Financial Law Department,
Law Institute of Peoples' Friendship University of Russia,
Candidate of Law (Moscow, Russia)

В статье обоснована необходимость подготовки и принятия Федерального закона об административной процедуре. Рассмотрены законопроекты об административных процедурах, разработанные в России 1990-х гг., и причины их отклонения. Выделены пути развития законодательства об административных процедурах, предусматривающие принятие: закона о единой административной процедуре (американский подход); закона об административной процедуре подготовки и принятия административных актов и административных договоров (германский подход); кодекса, регулирующего взаимоотношения граждан и властных субъектов (французский подход). Показано, что наиболее реалистичным для Российской Федерации на современном этапе является германский путь, оптимальным – американский, а самым перспективным – французский путь развития законодательства об административных процедурах.

Ключевые слова: административное право Российской Федерации; административное право зарубежных стран; административный процесс; административные процедуры; административные регламенты.

The necessity of preparation and adoption of the Federal law on administrative procedure is proved in the article. The author considers the bills on administrative procedures prepared in Russia in the 1990s and the reasons for their rejection. The development paths of the legislation on administrative procedures are described. They are the adoption of: the law on a single administrative procedure (American approach); the law on the administrative procedure of preparation and adoption of administrative acts and administrative contracts (German approach); code of rela-

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

tionships between citizens and administration (French approach). It is shown that nowadays the most realistic for the Russian Federation is the German way, the optimum is the American way, and as the most promising is considered the French way for development of legislation on administrative procedure.

Keywords: administrative law of Russian Federation; administrative law of foreign countries; administrative process; administrative procedure; administrative regulations.

В настоящее время административное право Российской Федерации развивается активно и масштабно, хотя и весьма противоречиво. С одной стороны, готовятся и принимаются нормативные правовые акты, направленные на модернизацию административно-правового регулирования. Ведется работа над законопроектами, определяющими изменения в осуществлении основных функций государства, в том числе над законопроектом о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле.¹ Во исполнение положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»² на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне разрабатываются пакеты документов по стратегическому планированию.³ Готовится новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.⁴ Принят и с 15 сентября 2015 г. действует Кодекс административного судопроизводства (далее – КАС РФ).⁵

С другой стороны, требуют существенной доработки концептуальные основания совершенствования российской правовой системы

¹ Проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» № 332053-7. Внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Правительством РФ 05.12.2017, принят Государственной Думой в первом чтении 21.02.2017. Режим доступа: sozd.parliament.gov.ru/bill/332053-7.

² ФЗ «О стратегическом планировании» от 28.06.2014 № 172-ФЗ // СЗ РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст.3378.

³ На федеральном уровне принимаются документы: 1) в рамках целеполагания (такие как стратегия социально-экономического развития РФ, стратегия национальной безопасности РФ, отраслевые документы стратегического планирования, стратегия пространственного развития РФ; 2) в рамках прогнозирования (такие как стратегический прогноз РФ, прогноз научно-технологического развития РФ, прогнозы социально-экономического развития РФ на долгосрочный и среднесрочный период); 3) в рамках планирования и программирования (в том числе государственные программы РФ, схемы территориального планирования).

⁴ Проект ФЗ № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 09.03.2015. № 10. Ст. 1391.

в целом и административного права в частности. Неслучайно в России до сих пор отсутствуют основополагающие для современного административного права акты. К сожалению, еще приходится доказывать необходимость федерального закона об административных процедурах, в то время как во многих государствах, в том числе и постсоциалистических, такие законы успешно действуют¹.

Значимость специального законодательства об административных процедурах была осознана российской юридической общественностью еще в 1990-х гг. С тех пор было подготовлено не менее пяти законопроектов об административных процедурах. Так, в 2000 г. в рамках проекта Tasis Н.Г. Салищева и Е.Б. Абросимова разработали концепцию Федерального закона «Об административной процедуре».² Законопроекты об административных процедурах были представлены сначала фондом «Конституция» во главе с председателем попечительского совета К.А. Экштайном³, а затем известными учеными Ю.А. Тихомировым, И.Л. Бачило и Э.В. Талапиной.

28 февраля 2001 г. депутат В.В. Похмелкин внес в Государственную Думу проект Федерального закона «Об административных процедурах». После официального отзыва Правительства Российской Федерации, полученного в 2001 г., работа над законопроектом была прекращена. Внесенный 16 января 2003 г. депутатами Л.К. Слиска и А.И. Романчуком проект Федерального закона «Об основах административных процедур»⁴ уже через семь дней был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы, хотя профильный комитет предложил принять законопроект к рассмотрению. Внесенный 16 марта 2004 г. депутатом В.В. Похмелкиным проект Федерального закона

¹ Общий административный кодекс Грузии и закон «О публичном администрировании» Литвы 1999 г; Административно-процессуальный закон Латвии и Закон «Об административном производстве» Эстонии 2001 г; Закон «Об основах административной деятельности и административном производстве» Армении 2004 г.; Закон «Об административном производстве» Азербайджана 2005 г.; Кодекс об административных процедурах Таджикистана 2007 г.; Закон «Об основах административных процедур» Беларуси 2008 г.; Закон «Об административных процедурах» Казахстана и Закон «Об основах административной деятельности и административных процедурах» Кыргызстана 2015 г.; Закон «Об административных процедурах» Туркмении и одноименный закон Узбекистана 2017 г. В Молдове Административный кодекс 2018 г., регулирующий в том числе и административные процедуры, вступит в силу с 1 апреля 2019 г.

² Проект NHRRU 9801.

³ Федеральный закон «Об административных процедурах»: инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступит. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой. М., 2001.

⁴ Проект федерального закона № 284733-3 от 16.01.2003.

«Об административных процедурах»¹ через девять дней (25.03.2004) был отклонен. Позже была возобновлена работа над законопроектом «Об административных процедурах», внесенным в 2001 г. Законопроект готовился к первому чтению в 2009 г., но был отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.²

Основаниями для отрицательных отзывов о законопроекте «Об основах административных процедур», внесенном Л.К. Слиска и А.И. Романчуком, стали, прежде всего, недостаточный учет и неудовлетворительная защита прав и свобод граждан. Обращалось внимание на то, что законопроект допускал необоснованное расширение полномочий администрации в случае срочной необходимости охраны общественной безопасности, а также ограничивал действие принципа доступности судебной защиты, поскольку устанавливал требование обязательного прохождения двух административных инстанций перед обращением в суд в случае нарушений прав и свобод гражданина.³

Законопроект «Об административных процедурах» В.В. Похмелкина был отклонен по другим основаниям. В отзывах критиковались: ограничение сферы его действия; усложненная процедура рассмотрения административных дел; несоответствие нормам действующего законодательства.⁴ В Письме Верховного Суда Российской Федерации от 14.05.2001 г.⁵ и в Решении комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы от 14.04.2009 г.⁶ ставилась под сомнение возможность принятия административных решений посредством проведения процедурных действий, включающих элементы состязательного процесса. Было признано нецелесообразным введение процессуального порядка вместо привычного и казавшегося тогда неза-

¹ Проект федерального закона № 64090-3 от 28.02.2001 и проект федерального закона № 28350-3 от 16.03.2004.

² Постановление № 2287-5 ГД // СПС КонсультантПлюс.

³ Официальный отзыв Правительства РФ на проект федерального закона «Об основах административных процедур», вносимый в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Л.К. Слиска и А.И. Романчуком // СПС КонсультантПлюс.

⁴ Официальный отзыв Правительства РФ от 3 мая 2001 г. № 2698.п – П5 на проект Федерального закона «Об административных процедурах» // СПС Консультант Плюс.

⁵ Письмо Верховного Суда РФ от 14 мая 2001 г. № 576-2/общ. // СПС КонсультантПлюс.

⁶ Решение комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству от 14.04.2009 № 57(43) «О проекте Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» // СПС КонсультантПлюс.

менимым распорядительного порядка осуществления административными органами властных полномочий.

Таким образом, хотя оба законопроекта были отклонены, в первом из указанных случаев обращалось внимание на недоработки законопроекта и недостаточность предложенных средств для достижения поставленных целей, в то время как во втором случае законодатели фактически отрицали саму концепцию административных процедур, на законодательном уровне устанавливающих гарантии участия граждан в процессе принятия управленческих решений.

Отказавшись от единого законодательного регулирования порядка осуществления управленческой деятельности, депутаты Государственной Думы предоставили практически неограниченные возможности для подзаконной регламентации в указанной сфере. Поскольку решать задачи повышения эффективности государственного аппарата путем рационализации его деятельности было необходимо, основными регулирующими актами стали административные регламенты. Сначала эта роль была возложена на административные регламенты органов исполнительной власти, а затем она была передана регламентам предоставления государственных услуг и регламентам осуществления государственных функций.

Административные регламенты задумывались как «пошаговое, алгоритмическое описание оптимизированного процесса исполнения функции или оказания услуги, включающее критерии принятия решения и детальную характеристику конечного результата в виде стандарта исполнения».¹ Эти акты в основном выполнили поставленные разработчиками задачи: определили порядок осуществления управленческих функций и критерии оценки работы государственных органов, стали «реальным технологическим инструментом оптимизации бюрократии»².

Однако административные регламенты, в которых сами органы устанавливают правила своей работы и порядок их осуществления, неизбежно несли в себе все недостатки ведомственного нормотворчества. Слабая проработка понятийного аппарата; чрезмерное внимание к формальным сторонам деятельности и упущения в решении

¹ Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С.47.

² Там же. С.52.

сложных вопросов принципиального характера; нередко произвольное, без соответствующей экспертизы или апробации установление нормативов; нацеленность на приоритетное решение корпоративных задач – все это направляло нововведения в пучину классической бюрократизации государственного управления. Практика применения административных регламентов привела к тому, что они, как и во времена Петра I, стали для населения символом «не столько ... порядка, сколько бюрократического всевластия».¹

В отсутствие специального закона об административных процедурах российское правовое регулирование в этой сфере, к сожалению, формируется с нарушением принципа системности, растет отчуждение государственного аппарата от населения. Как верно отметил Ю.Н. Стариков, административные регламенты не могли заменить собой законодательное регулирование административных процедур: «их предназначение и роль в системе управления несравнимы с административными процедурами как по предмету правового регулирования, так и по юридической значимости в деле обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций»².

Принятие в 2015 г. КАС РФ, предусмотревшего новые правила оспаривания актов, решений, действий и бездействия государственных органов, а также организаций, облеченных публично-властными полномочиями, обнажило многие проблемы, вызванные отсутствием единого подхода к регулированию административных процедур. Неслучайно поэтому российские ученые вновь все более настойчиво заявляют о необходимости и целесообразности принятия федерального закона об административных процедурах.

Представляется, что выбор пути решения этого вопроса в Российской Федерации обусловлен осознанием той роли, которую должны играть административные процедуры в системе государственного управления и административно-правового регулирования, что, в свою очередь, непосредственно повлияет на выбор методологического подхода к определению исследуемого понятия.

В настоящее время в российском административном праве наметилось несколько основных подходов к дефиниции административных процедур.

¹ Там же. С. 47.

² Стариков Ю.Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. № 3.

Во-первых, под административными процедурами предлагается понимать определенную последовательность действий властных субъектов. В таком случае выделяются властно-управленческие функции, исследуется их осуществление. Причем сфера приложения этих функций оказывается не столь важной, поскольку административными процедурами признается надлежащая последовательность как внешнеорганизационных, так и внутриорганизационных действий. Не считается принципиальным и предмет управленческой деятельности, ведь административные процедуры усматриваются как в правоприменительной, так в нормотворческой и юрисдикционной деятельности властных субъектов. Понятие административных процедур в таком случае фактически смешивается с понятием стадии административной процедуры и даже с понятием административных действий и мер. Говорится о множестве административных процедур, реализуемых как в административном производстве, так в процессах предоставления услуг и осуществления государственных функций.

Приверженность указанному подходу явственно прослеживается в российском подзаконном нормотворчестве. Так, в постановлениях Правительства РФ о разработке и утверждении административных регламентов административные процедуры фактически отождествляются с действиями, которые должны осуществляться государственными органами, органами государственного внебюджетного фонда и государственными корпорациями в установленном порядке.¹

Такой инструменталистский по своей методологической основе подход нацелен на рационализацию деятельности субъектов, обремененных властью от имени государства. Если учесть, что государственное управление алгоритмично по своей сути и всегда предполагает определенную последовательность действий, то неудивительно, что некоторые ученые, придерживающиеся данной позиции, ведут отсчет истории административных процедур по меньшей мере со времен вавилонского царя Хаммурапи (XVIII в. до н.э.).

В России попытки рационализации государственного управления предпринимались неоднократно. Порой достижения нашей стра-

¹ П.1 Постановления Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг // СЗ РФ, 30.05.2011. № 22. Ст. 3169.

ны на этом поприще были впечатляющими, хотя, к сожалению, не всегда долговечными. Так, Генеральный регламент Петра I,¹ опирающийся на практику шведского устава, содержал многие положения процедурного характера. Решались вопросы организации делопроизводства, определялись действия и нормы поведения служащих, порядок работы канцелярии, порядок обсуждения дел в коллегиях, их взаимоотношения с сенатом и местными органами власти. Нормы Генерального регламента дополнялись регламентами коллегий.² Реформы М.М. Сперанского начала XIX в. существенным образом рационализировали деятельность государственного аппарата и в течение целого столетия определяли общие правила деятельности министерств, их руководителей и служащих³.

Но в целом по-веберовски рациональную бюрократию в нашей стране ни в имперский, ни в советский период создать не удалось. Да и на современном этапе многих важнейших черт рациональной бюрократии, обеспечивающих эффективность государственного аппарата, у нас нет.

В связи с этим 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.

¹ Реформы Петра I. Сборник документов. Сост. В.И. Лебедев. М., 1937. – Режим доступа: <http://hist.msu.ru/ER/Etext/general.htm>

² См., напр.: Регламент Штатс-контор-коллегии от 15.02.1719 г.; Регламент (устав) Государственной Коммерц-коллегии от 03.03.1719 г.; Учреждение и Регламент Государственной Камер-коллегии от 01.12.1723 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Т.5. СПб., 1830; Регламент мануфактур-коллегии от 03.12.1723 г. // Там же. Т.7. Подробнее об этом см.: Писарькова Л.Ф. Государственное управление в России с конца XVII до конца XVIII в.: эволюция бюрократической системы. М., 2007.

³ См.: Манифест от 25 июня 1811 г. Об «Общем учреждении министерств» // Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т.6. Законодательство первой половины XIX в. / отв. ред. О.И. Чистяков. Режим доступа: www/hest.msu.ru. Общее учреждение министерств.

Однако инструменталистский по своему характеру закон об административных процедурах оставит российское государственное управление в рамках бюрократической управленческой парадигмы, неминуемо противопоставляющей государственный аппарат и общество.

Во-вторых, ряд российских ученых трактует понятие административных процедур с либерально-демократических позиций и выводит его из специфики взаимоотношений властных субъектов и граждан при осуществлении различных видов деятельности.

Ученые выделяют три основные направления деятельности органов исполнительной власти и иных субъектов, осуществляющих государственно-властные полномочия в сфере исполнения законов: 1) деятельность по реализации собственно управленческих полномочий – исполнительно-распорядительной компетенции; 2) деятельность по реализации полномочий правоохранительного, юрисдикционного характера – по применению мер принуждения, в том числе в случаях совершения деликтов; 3) деятельность по разрешению споров в судебном порядке. В деятельности по каждому из указанных направлений властные субъекты должны решать специфические задачи, использовать собственные методы и средства воздействия на общество, организации и граждан. При таком подходе административные процедуры должны обеспечивать осуществление исполнительно-распорядительной компетенции субъектов публичного управления.

В настоящее время общепризнанной в российской юриспруденции является характеристика административных процедур как института, объединяющего административно-процессуальные нормы.¹ Однако целесообразность и объем административно-процедурного регулирования оценивается исследователями по-разному.

Одни ученые полагают, что процессуальные нормы представляют собой форму реализации любых материально-правовых норм. В таком случае каждой материально-правовой норме должна корреспондировать норма процессуально-правовая, и порядок осуществления любого административного действия должен быть регламентирован в соответствующей административной процедуре.

¹ См., напр.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2002; Салищева Н.Г., Дубровский Д.С., Женетль С.З., Штатина М.А. Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Штатиной. М., 2014; Административный процесс. Учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2016.

Другие ученые уверены, что в процессуальном обеспечении нуждается не вся управленческая деятельность, а только та, что влечет за собой правовые последствия для граждан и организаций. Так, Н.Г. Салищева считала недопустимым отождествление «организационных норм, относящихся к материальному административному праву, с нормами административно-процессуальными»;¹ процессуальные нормы должны применяться лишь в тех случаях, когда требуется особое правовое регулирование для защиты прав граждан.

В настоящее время в России, как и во всех странах мира, наблюдаются коренные изменения взаимодействия государства, общества и человека, и становятся особенно необходимыми специальные гарантии обеспечения прав, свобод и интересов граждан в их взаимоотношениях с властными субъектами. Такие гарантии могут быть обеспечены, в частности, административной процедурой, предоставляющей гражданам право участия в процессе принятия административных решений и устанавливающей определенную последовательность действий как органов и должностных лиц в ходе осуществления их административной компетенции, так и граждан – в ходе взаимодействия с властными субъектами по поводу реализации своих прав и обязанностей.

Указанный подход к административным процедурам сформировался только во второй половине XX в. Он стал отражением и предпосылкой дальнейшей «десакрализации» государства, которая «открыла человечеству возможность вернуть государство на ... служебное по отношению к людям место, а праву придать роль главного инструмента цивилизованного разрешения конфликтов»². Этот подход выходит за рамки бюрократической организации управленческого процесса и способствует формированию административно-правового института, свойственного для постбюрократического государства, для информационного и постинформационного общества.

Представляется, что современному российскому обществу и государству необходим демократический институт административных процедур, определяющий права и обязанности, а также последовательность сопряженных действий граждан и организаций, с одной

¹ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964 // Н.Г. Салищева. Избранное. М., 2011. С. 19.

² Оболонский А.В. Бюрократизация для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002. С. 7.

стороны, и субъектов властных полномочий, осуществляющих управленческую компетенцию, не связанную со спорами или деликтами, – с другой.

Следует иметь в виду, что рассмотрение административных процедур как части административного процесса отражает специфику российского понимания системы и структуры административно-правовой отрасли.

Во многих зарубежных странах материально-правовые и процессуально-правовые нормы в административном праве не противопоставляются и не разделяются по институтам. Так, для англосаксонских стран не свойственно выделение процессуальной части административного права, поскольку там среди норм любого административно-правового института преобладает его процессуальная составляющая. В Германии, где процессуальная часть административного права выделена, институт административных процедур одни авторы относят к материальному¹, а другие – к процессуальному административному праву². Ни в одной стране мира административно-процессуальное право не признается самостоятельной правовой отраслью.

Российская Федерация пока отказывается от консолидированного акта об административных процедурах и принимает законы и подзаконные акты, касающиеся административных процедур как в отдельных видах управленческой деятельности, так и в отдельных отраслях управления. Такой подход был характерен для большинства государств вплоть до второй половины XX в. Он приводит, с одной стороны, к усложнению и постоянному разрастанию правовых актов, а с другой – к ведомственной направленности регулирования. Даже в том случае, когда принимаются законы, их отраслевой характер предполагает приоритетный учет позиции компетентных ведомств, а законодателями руководит «крикливая настойчивость групповых ин-

¹ См.: Шайх К. Административные процедуры // Административное право зарубежных стран. Гл. VII. Административное право Германии. §3. Материальное административное право. Общее административное право / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003. С. 291-294.

² См.: Бергманн В. Основные понятия германского административно-процессуального права // Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений: пер.с нем. / В. Бергманн, введ., сост. М., 2007 (Серия «Германские и европейские законы»; Кн.4).

тересов»¹. В результате законодательство строится по образу «пунктирного» регулирования, в котором закономерно множатся дублирующие и противоречащие друг другу правовые нормы. Сходные по своей сути, но отличающиеся по предмету проблемы не получают единого решения. Как отмечал К.В. Давыдов, «пестрота и разветвленность процедурных норм парадоксальным образом соседствует с непростительной пробельностью».²

Многие ученые предлагают исправить положение, приняв федеральный закон, закрепляющий основы административных процедур, и дополнять его федеральными законами по отдельным процедурам и законами об административных процедурах субъектов Российской Федерации, а также подзаконными актами федеральных и региональных органов исполнительной власти, прежде всего административными регламентами.

В случае принятия такого варианта будет создана сложная и для правоприменителей, и для граждан система правового регулирования административных процедур. Ученые это понимают, не случайно все настойчивее звучат предложения создать новую правовую отрасль (кстати, не существующую нигде в мире) – административное процессуальное право³.

В зарубежных странах разрабатываются иные подходы к регулированию административных процедур, которые условно можно свести к трем основным – американскому, германскому и французскому. Обратим внимание, что во Франции, в Германии и США систематизации подверглись не все нормы, регулирующие деятельность властных субъектов, а только нормы, определяющие взаимоотношения публичной администрации с гражданами и организациями.

В середине XX в. наиболее радикальным был подход, разработанный в США.

¹ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 2007. С.457.

² Давыдов К.В. Законодательство об административных процедурах и административное судопроизводство в России: некоторые проблемы теории и практики // Административное право и процесс. 2018. № 3.

³ См. об этом, напр.: Зеленцов А.Б., Кононов П.П., Стахов А.И. Административно-процессуальное право России: Учебник для бакалавриата и магистратуры. М., 2018; Каплун А.И. Административно-процессуальное право / Курс лекций. СПб., 2009.

Федеральный закон «Об административной процедуре» (Administrative Procedure Act) 1946 г.¹ (далее – ЗАП) установил единую процедуру, оформляющую публично-административную деятельность, – деятельность по подготовке и принятию как индивидуальных, так и нормативных актов, а также по их обжалованию и разрешению жалоб в досудебном порядке. Любой субъект, вступающий в сферу деятельности органов и организаций публичной власти, обладающих правом определять статус частных лиц, подпадает под действие установленных единых правил.

При этом ЗАП идет не столько по пути формально-обезличенного описания стадий административной процедуры, сколько по пути установления взаимосвязанных прав и обязанностей административного органа и гражданина. Выявляются особенности осуществления отдельных видов управленческой деятельности: деятельности, связанной с принятием индивидуальных актов (приказов) – адьюдикации; нормотворческой деятельности административных учреждений; деятельности по выдаче лицензий (самых разнообразных разрешений).

Федеральный ЗАП – краткий по объему, емкий по содержанию и революционный по своим последствиям – впервые целенаправленно и методично изменил характер регулируемых административно-правовых отношений. Он установил не вертикальное, а горизонтальное взаимодействие между властными и невластными субъектами, закрепив за гражданами права инициировать административную процедуру и принимать в ней участие, а за административным учреждением – прежде всего обязанности ее осуществлять в соответствии с предписанными правилами. Четкое определение прав и обязанностей участников административных отношений, а также последовательности их действий (вплоть до судебного обжалования) позволило согласовать процедурные нормы с общими принципами естественного правосудия, признаваемыми в США.

Штаты разработали свои законы об административной процедуре, конкретизирующие общеобязательные положения федерального ЗАП. Кроме того, на основе ЗАП были приняты ведомственные регулирующие акты административных агентств – органов исполни-

¹ Administrative Procedure Act of 1946. Pub.L 79-404, §§ 500-596, 60 Stat.237 (1946). Перевод §§ 556-558 см. в: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты: Пер. с англ./ сост. В.И. Лафитский; под ред. и со вступ. ст. О.А. Жидкова. М., 1993. С. 256–286.

тельной власти и независимых агентств, получивших нормотворческие и квазисудебные полномочия, а также полномочия определять статус частных лиц¹. Таким образом, в США была создана многоступенчатая система правового регулирования административных процедур, обусловленная федеративным государственным устройством и функциональной децентрализацией управления.

При таком сложном построении эта система не избежала тенденций к разбуханию и требует периодического пересмотра актов регулирования. Так, реформа А. Гора² 1990-х гг. была направлена на обуздание ведомственного нормотворчества, а провозгласивший ее концепцию доклад «Национальный обзор эффективности исполнения» поставил задачи дерегулирования и упрощения актов управления, принятых административными учреждениями.³

Однако при всех недостатках американской системе удалось добиться того, что любая публично-административная деятельность в США подчиняется правилам единой административной процедуры, принципы и нормы которой одинаково значимы, обязательны и, что очень важно, понятны как для органов, так и для граждан.

Американский подход, предусматривающий разработку единой административной процедуры и закрепление ее в одном законе, восприняли многие государства. В частности, в Испании⁴ и Италии⁵ нормы общего закона действуют во всех отраслях и, в отличие от США, на всех уровнях публичного управления (центральном, региональном, местном). Дополняющее подзаконное законодательство допускается лишь для региональных автономных сообществ. В Грузии, Таджикистане и Литве законы об административных процедурах, как и в США, распространяются также на нормотворческую деятельность административных органов.

¹ Федеральными административными агентствами (administrative agencies) являются все федеральные исполнительные департаменты (федеральные министерства), кроме Государственного департамента и военных департаментов, а также независимые агентства, к которым в настоящее время относятся независимые исполнительные агентства, правительственные корпорации и регулирующие комиссии.

² А. Гор - вице-президент в период президентства Б. Клинтона.

³ Подробнее об этом см.: Государственная служба: комплексный подход / отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2009. С.362-371.

⁴ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas // BOE -A-2015-10565.

⁵ Legge 7 agosto 1990 №. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi // Gazzetta Ufficiale del 18 agosto 1990 № 192.

Однако во многих странах законодательство об административных процедурах развивается по-другому, германскому образцу и касается только индивидуальных административных актов и публично-правовых договоров, ограничиваясь вопросами их подготовки, принятия и действия. Сфера применения законодательства об административных процедурах Германии уже сферы регулирования ЗАП США также в связи с тем, что оно не распространяется на сферы налоговых и социальных отношений, которые считаются публично-правовыми, но регулируются соответственно Налоговым и Социальным кодексами.

Закон об административных процедурах (Verwaltungsverfahrensgesetz)¹ Германии 1976 г. довольно объемный (содержит более 100 параграфов-статей) и значительно подробнее, чем ЗАП США, регламентирует административное производство. Он, в частности, закрепляет основные принципы административной процедуры; виды и статус ее участников; характеристики административного акта и публично-правового договора, а также правила и условия их действия. Наряду с общей административной процедурой Закон устанавливает правила проведения специальных административных процедур: формальной; осуществляемой единым административным учреждением; по утверждению планов; деятельности на общественных началах. При этом детально описываются права участников процедуры и предусматривается значительное число исключений из общего порядка их использования. В частности, реализация права гражданина на заслушивание дифференцируется в зависимости от характера готовящегося акта – благоприятствующего или обременяющего.²

Отличительной особенностью германского закона является широкое применение административного усмотрения в сфере административных процедур. Например, за исключением случаев, указанных в Законе, административный орган по собственному усмотре-

¹ «Verwaltungsverfahrensgesetz» переводится также как «Закон об административном производстве». См.: Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений. Указ. соч.

В данной статье используется вариант перевода, сделанного в кн.: Сборник законов об административных процедурах. 2-е издание. М., 2016.

² См. об этом подробнее: Дериг Х. Возникновение законодательства об административных процедурах, его кодификация, а также примеры из независимой судебной практики // Ежегодник публичного права – 2015: Административный процесс. М., 2015.

нию решает вопрос, будет ли он и когда будет осуществлять административную процедуру (§22); орган информирует участников процедуры об их правах и обязанностях только при необходимости (ч.1 §25).

Нормативные акты, аналогичные федеральному Закону об административных процедурах, приняты в землях и общинах Германии.

Германский вариант правового регулирования выбрали многие бывшие республики Советского Союза – Армения, Беларусь, Кыргызстан, Латвия, Туркменистан, Узбекистан, Эстония.

В последние годы появился еще один и, как представляется, весьма перспективный вариант развития законодательства об административных процедурах, реализованный во Франции.

Как известно, Франция долгое время отказывалась от кодификации административных процедур, полагая, что это лишь усложнит защиту прав граждан, затруднит работу служащих, а дополнительный к отраслевому уровень законодательного регулирования приведет к неоправданным административным барьерам¹. Однако в результате все же было принято решение о кодификации норм, действующих в изучаемой сфере, но в ее современной для континентальной Европы форме.

Речь идет не столько о кодификации в классическом смысле слова, сколько о консолидации, когда уже действующие и содержащиеся в различных правовых актах нормы систематизируются и включаются в единый кодекс. Нормы, касающиеся сферы регулирования кодекса, принимаемые впоследствии, инкорпорируются в его соответствующие разделы и статьи. Не включенные в кодекс положения, принятые по предмету правового регулирования кодекса, недействительны.

Таким актом в изучаемой сфере стал кодекс, решающий более широкий круг задач, чем закон об административных процедурах, – Кодекс взаимоотношений общества и государства (*Code des relations entre le public et l'administration*), обнародованный в 2007 г.²

Положения Кодекса распространяются на подготовку, принятие и действие не только индивидуальных административных актов, но

¹ См. об этом: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С.56.

² *Code des relations entre le public et l'administration* // legifrance.gouv.fr

также контрактов и соглашений публичной администрации, регламентарных актов и, кроме того, на действия и бездействие административных органов и их должностных лиц. Регулируется право на доступ к административным документам и информации, как и право граждан на обращение в органы и учреждения публичной администрации. Примечательно, что в данном Кодексе материально-правовые и процессуально-правовые нормы, сочетаясь, не противопоставляются друг другу.

В настоящее время России важно выбрать модель законодательного регулирования административных процедур. Представляется, что наиболее реалистичным и доступным является германский подход, предполагающий регулирование процедур подготовки, принятия и действия административных актов и административных договоров. Однако следует иметь в виду, что для нашей страны необходима более детальная, чем в соответствующем германском законе, регламентация понятийного аппарата. Широкое административное усмотрение, устраняющее относительную неопределенность отдельных понятий в Германии, пока недопустимо в России.

Оптимальным для нашей страны, но более сложным в реализации вариантом правового регулирования представляется американский подход. Установление единой административной процедуры, в том числе и для осуществления подзаконного нормотворчества, способствовало бы решению проблем унификации законодательства, а также стабильности и гарантированности прав и свобод граждан в нашей стране, помогло бы снять конфликтные отношения в обществе, гармонизировать взаимодействие государства, общества и граждан. Но в российском законе желательнее более четко, чем в американском ЗАП, урегулировать стадии административной процедуры. Специфический для США и других англосаксонских стран понятийный аппарат также должен быть пересмотрен.

Наиболее перспективным, но пока нереалистичным для России видится французский подход к регулированию административных процедур. В будущем можно было бы осуществить систематизацию российского законодательства, объединив все законодательные и подзаконные нормы по институтам, увязав их между собой и включив законодательство об административных процедурах в более широкий круг вопросов взаимодействия общества и государства. Задача такой систематизации ставилась в конце советского периода, но так и

не была решена. Надеюсь, что впоследствии мы будем способны с ней справиться.

В настоящее время целесообразно поддержать подготовку проекта Федерального закона об административной процедуре, принятие которого стало насущной необходимостью для демократизации и легализации административной деятельности в нашей стране.

Список использованной литературы

1. Административный процесс: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2016.
2. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М., 2011.
3. Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 3.
4. Бергманн В. Основные понятия германского административно-процессуального права // Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений: пер.с нем. / В. Бергманн, введ., сост. М., 2007 (Серия «Германские и европейские законы»; Кн.4).
5. Государственная служба: комплексный подход / отв. ред. А.В. Оболонский. – М., 2009.
6. Давыдов К.В. Законодательство об административных процедурах и административное судопроизводство в России: некоторые проблемы теории и практики // Административное право и процесс. 2018. № 3.
7. Дериг Х. Возникновение законодательства об административных процедурах, его кодификация, а также примеры из независимой судебной практики // Ежегодник публичного права – 2015: Административный процесс. – М., 2015.
8. Зеленцов А.Б., Кононов П.П., Стахов А.И. Административно-процессуальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. – М., 2018.
9. Каплунов А.И. Административно-процессуальное право / Курс лекций. СПб., 2009.
10. Мицкевич Л.А. Административные процедуры как вид управленческих процедур // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 3 (33).
11. Оболонский А.В. Бюрократизация для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002.
12. Писарькова Л.Ф. Государственное управление в России с конца XVII до конца XVIII в.: эволюция бюрократической системы. М., 2007.

13. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964 // Н.Г. Салищева. Избранное. М., 2011.
14. Салищева Н.Г., Дубровский Д.С., Женетль С.З., Штатина М.А. Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Штатиной. М., 2014.
15. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2002.
16. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 2007.
17. Стариков Ю.Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. – 2018. – № 3.
18. Шайх К. Административные процедуры // Административное право зарубежных стран. Гл. VII. Административное право Германии. §3. Материальное административное право. Общее административное право // Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М., 2003.

**Административные процедуры: понятие, виды, перспективы
правового регулирования**
**Administrative procedures: concept, prospects
of legal regulation**

Ломакина Валентина Федоровна,
старший научный сотрудник сектора административного права
и административного процесса Института государства и права РАН,
кандидат юридических наук, доцент (г. Москва, Россия)

Lomakina Valentina Fedorovna,
Senior Researcher, the Sector of Administrative Law and Administra-
tive Process, Institute of State and Law of Russian Academy of
Sciences, Candidate of Law, Associate Professor (Moscow, Russia)

В статье на основе теоретических взглядов ученых и практики применения административных процедур органами публичной власти раскрываются понятие и виды административных процедур, анализируется правовой механизм регламентации административных процедур, закрепленный в различных законах и подзаконных актах, отмечаются недостатки в правовом регулировании административных процедур и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: административная процедура, административный процесс, государственное управление, органы публичной власти, правовое регулирование, административный регламент.

The article considers the concept and types of administrative procedures on the basis of theoretical views of scientists and practices of administrative procedures enforcement by public authorities; analyzes the legal framework for regulating administrative procedures provided in the various laws and regulations; identifies deficiencies in the legal regulation of administrative procedures, and provides certain solutions.

Keywords: administrative procedure, administrative process, public administration, public authorities, legal regulation, administrative regulations.

Административные процедуры являются важнейшим правовым инструментом, устанавливающим порядок осуществления задач и функций органов публичной власти в сфере государственно-управленческой деятельности, направленный на обеспечение эффективного функционирования публичной власти, защиту прав и интересов граждан и организаций при реализации их субъективных прав и др. Поэтому создание качественного правового механизма реализа-

ции управленческой деятельности исполнительных органов является первостепенной задачей государства и относится к перспективным направлениям развития института административных процедур. В настоящее время различные виды административных процедур достаточно полно и четко урегулированы российским законодательством. Они содержатся в отдельных российских законах и подзаконных актах, принимаемых как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Однако в административно-правовом механизме регулирования административных процедур имеются определенные недостатки и пробелы, как частного, так и системного характера, которые, как показывает практика, не позволяют в отдельных случаях качественно осуществлять управленческую деятельность, и как следствие этого, могут привести к нарушению в соблюдении прав и интересов граждан и организаций.

Поэтому исследование института административных процедур в механизме государственного управления с перспективой его дальнейшего развития и на сегодняшний день остается крайне важным и актуальным. В настоящее время отмечается заметный рост внимания ученых к всестороннему анализу различных аспектов этого института. В юридической литературе появилось значительное количество публикаций, в которых получили широкое отражение концептуальные позиции ученых о понимании сущности и назначении административных процедур, их правовой регламентации в законах и подзаконных актах и практическом применении в управленческой деятельности органов публичной власти.

В науке административного права наиболее дискуссионным является вопрос о содержании такой базовой юридической категории в рамках административного процесса как «административная процедура». В последние годы в этом направлении было проведено немало исследований, однако «легального» определения понятия «административная процедура» так и не было выработано. Учеными по-разному интерпретируется не только само понятие «административная процедура», но и ее соотношение с категорией «административный процесс». Сторонники одной позиции отождествляют эти две категории¹. По мнению О.В. Лучина, «процесс» практически рав-

¹ Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 436–437.

нозначен «процедуре», между ними невозможно провести какую-либо разделительную грань¹.

Сторонники другой позиции полагают, что административные процедуры являются частью административного процесса². Следует отметить, что данную точку зрения разделяет большинство российских ученых. Так, по мнению Б.М. Лазарева, административные процедуры следует рассматривать в качестве одного из видов административного процесса, суть которого заключается в нормативном установлении последовательности, порядка совершения определенных действий³.

В дополнение к сказанному Н.Г. Салищевой подчеркивается также необходимость нормативного закрепления административных процедур, обеспечивающих, в том числе гарантии прав граждан⁴. Аналогичного мнения придерживаются и другие авторы, которые под административной процедурой понимают нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий субъектом права для реализации прав и обязанностей⁵.

Более широкое определение категории «административная процедура» представлено авторами учебника «Административный процесс», подготовленного учеными-административистами кафедры административного права им. Н.Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, под редакцией М.А. Шатиной. В соответствии с позицией авторов учебника, административные процедуры — это «установленный законом порядок осуществления управленческой компетенции органов и должностных лиц публичной власти, в ходе которого реализуются права и обязанности граждан и их организаций»⁶.

Исходя из содержания данного определения, следует, что в рамках административной процедуры устанавливается четкий порядок реализации управленческой (позитивной) деятельности органа ис-

¹ Лучин О.В. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 25–26.

² Ткач А.Н. Юридические процедуры: от теории к практике // Юрист. 2002. № 1. С. 6.

³ Лазарев Б.М. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / Отв. ред. Б.М. Лазарев. М., 1988. С. 5.

⁴ Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса. М., 2004; Салищева Н.Г. Избранное. М., 2011.

⁵ Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 4.

⁶ Административный процесс: Учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Шатиной. – М.: Юрайт, 2015. С. 56.

полнительной власти, направленной на разрешение конкретных дел в соответствии с их компетенцией и во взаимодействии с другими неподчиненными им субъектами – гражданами, организациями. Эти отношения по своему характеру связаны не с привлечением названных субъектов к ответственности, а с реализацией прав и исполнением обязанностей граждан и организаций, а также совершением юридически значимых действий в отношении заявителей¹.

Такого же мнения придерживается и Ю.М. Козлов, который пишет, что в административных (управленческих) процедурах находит свое выражение порядок реализации различных сторон, собственно, правоисполнительных задач, функций и полномочий субъектов исполнительной органов, не связанных с применением правоохранительных мер². Рассмотренная позиция, которую мы полностью разделяем, в наибольшей степени отражает сущность административных процедур. По своему содержанию они представляют собой обособленную группу административно-процессуальных норм, регулирующих порядок реализации материальных норм в сфере «позитивной» управленческой деятельности. При этом следует понимать, что исходя из вышеизложенной позиции, касающейся понимания сущности административной процедуры, сферой действия данной дефиниции не могут являться отношения, связанные с административным принуждением либо с урегулированием правовых споров³. Речь идет о том, что административные процедуры не связаны с рассмотрением административных споров или с применением мер административного принуждения.

В данном контексте под административными процедурами в науке административного права предлагается понимать: «1) порядок принятия нормативных актов государственного управления; 2) процедуры организации работы органов государственного управления; 3) процедуры рассмотрения обращений (предложений и заявлений) граждан и организаций по реализации их прав и законных интересов в сфере государственного управления; 4) определенные процедуры в

¹ Ежегодник публичного права – 2015: «Административный процесс». М.: Инфотропик Медия», 2015 // СПС КонсультантПлюс.

² Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2005. С. 452.

³ Проблемные вопросы, связанные с законодательным совершенствованием административных процедур урегулирования споров // Арбитражные суды: теория и практика применения: Сборник статей к 75-летию Государственного арбитража – Арбитражного суда Свердловской области. – 2006. – С. 434–448.

сфере экономики (регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним; лицензирование отдельных видов деятельности; контрольно-надзорные процедуры; процедуры технического регулирования и т.д.); 5) разрешительные процедуры (разрешения на частную охранную и детективную деятельность; на владение, ношение и перевозку оружия и боеприпасов); 6) поощрительные процедуры со стороны государства и др.»¹.

По своему содержанию и направленности административные процедуры весьма разнообразны и многочисленны, ими охватывается значительный спектр общественных отношений, связанных с деятельностью органов публичной администрации по разрешению административных дел бесспорного характера. Так, в рамках административных процедур разрешительного характера реализуется деятельность таможенных органов по выдаче аттестатов специалистов по таможенным операциям, выпуску товаров, таможенному декларированию товаров, включению лиц в соответствующие реестры и выдача свидетельств о включении в реестр и др. Административной процедурой является аккредитация филиалов и представительств иностранных юридических лиц на территории Российской Федерации. Она включает в себя совокупность действий уполномоченных государственных органов и иных участников, направленных на признание возможности осуществления иностранным юридическим лицом деятельности на территории России через свои обособленные подразделения (филиалы или представительства). Важное место занимают административные процедуры, устанавливающие порядок взаимодействия аппарата управления с другими субъектами административно-правовых отношений. При этом такой порядок определяется, прежде всего, законодательными актами, в которых регламентируются права и обязанности органов публичной власти, реализуемые в их взаимоотношениях с гражданами и негосударственными коммерческими и некоммерческими организациями.²

Так, ст. 5 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» устанавливает права граждан, которые могут быть реализова-

¹ Лапина М.А. Система административного процесса // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 1. – С. 36.

² Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры. Указ.соч. С.25.

ны в рамках соответствующей административной процедуры. Некоторые из этих прав обеспечивают активное участие гражданина в процедуре, например, на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг; досудебное и внесудебное рассмотрение жалоб в процессе получения государственных и муниципальных услуг. В ст. 6 этого Закона закрепляются также обязанности полномочных органов по отношению к гражданам¹.

Отдельными подзаконными актами предусмотрена возможность участия граждан в нормотворческом процессе. К таковым, например, относятся постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»² и от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»³.

В соответствии с этими актами федеральные органы исполнительной власти, разрабатывающие проекты нормативных правовых актов, обязаны в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы размещать подготовленные проекты в информационно-телекоммуникационной сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам такой экспертизы.

В настоящее время административные процедуры, как уже было отмечено, определяются множеством различных по юридической силе и формам нормативных правовых актов. Прежде всего, речь идет о законах, одни из них определяют общий для всех исполнительных органов порядок исполнения тех или иных полномочий в конкретной сфере общественных отношений, другие, специальные законы, вносят в этот порядок некоторые особенности их реализации. Следующим шагом в правовом регулировании административных процедур по аналогичным вопросам является издание подзаконных актов уполномоченными субъектами публичной власти в рамках их компетенции. В качестве примера проанализируем, как складывается поря-

¹ СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

² СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

³ СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

док правового регулирования административных процедур, связанных с рассмотрением обращений граждан и организаций, адресованных органам исполнительной власти и их должностным лицам. Так, основным нормативным правовым актом, устанавливающим единый порядок рассмотрения обращений граждан, является Федеральный закон от 2 июня 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. В России действуют и специальные законы, в которых содержатся административно-процессуальные нормы, устанавливающие особенности рассмотрения отдельных обращений граждан. Они определены, например, Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»², Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 9-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»³ и др. Как правило, цель таких законов обеспечить конкретное субъективное право человека либо предоставить дополнительные юридические гарантии. Достижение такой цели предполагает особые требования к форме обращения и процедуре его рассмотрения⁴.

Кроме того, порядок рассмотрения обращений граждан определяется и подзаконными актами, издаваемыми на основании и во исполнение закона, и детализирующие их. Среди них отметим Указ Президента РФ от 17 февраля 2010 г. № 201 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций»⁵, Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260⁶, а также инструкции, приказы, административные регламенты, принятые органами исполнительной власти.

Рассмотренный выше порядок правового регулирования процессуальной деятельности органов публичной администрации по рассмотрению обращений граждан и организаций, а именно, осуществляемый в соответствии с законами и иными нормативными

¹ СЗ РФ. 2006. № 10. Ст. 2060.

² СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

³ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁴ Савоськин А.В. Система законодательства об обращениях граждан // «Lex russica». – 2014. – № 12.

⁵ СЗ РФ. 2010. № 8. Ст. 838.

⁶ СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

правовыми актами, характерен и для реализации других видов позитивной управленческой деятельности указанных органов, в том числе лицензионной, разрешительной, регистрационной и др.

На сегодняшний день самыми многочисленными актами, устанавливающими сроки и последовательность исполнения административных процедур по реализации управленческих функций органов публичной администрации, являются административные регламенты. Их внедрение в позитивную управленческую деятельность указанных органов является одним из важнейших направлений в развитии института административных процедур. Значимость административных регламентов в практической деятельности органов публичной администрации четко сформулирована известным ученым-административистом А.Ф. Ноздрачевым. «Основное назначение регламентарных административных актов, – пишет он, – состоит в четком определении "технологий" выполнения органами исполнительной власти возложенных на них управленческих функций и оказания государственных услуг и тем самым ограничении произвольного административного усмотрения и установлении законных критериев действий не только органов, должностных лиц, государственных служащих, но и граждан и организаций. Они не касаются сущности функций государственного управления или предоставления государственных услуг, не предписывают, что следует, а чего не следует делать, а отвечают только на один вопрос: как и в какой последовательности следует осуществлять предписанную деятельность. Регламенты придают административной деятельности упорядоченный демократический и открытый характер... административные регламенты — это административные акты, устанавливающие "процедурный порядок" в государственном управлении... их можно оценивать как административные акты обеспечивающего и вспомогательного характера».¹

В последние годы в соответствии с общими требованиями, предъявляемыми к порядку подготовки различных видов административных регламентов, органами исполнительной власти принято множество соответствующих их деятельности административных регламентов, причем как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Как показывает практика, их применение в работе

¹ Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 8.

этих органов внесло свои положительные результаты, в целом способствовало систематизации предоставленных органам исполнительной власти полномочий, оптимизации и детализации административных процедур, открытости осуществления исполнительной власти и др.

Отмечая наличие огромного массива правовой базы, регламентирующей различные виды административных процедур, и ее достаточную урегулированность, ученые в то же время указывают и на существенные проблемы в действующей системе правовых норм института административных процедур, которые в той или иной степени снижают качественный уровень воздействия процессуальных норм на правоприменительную деятельность исполнительных органов.

Основные проблемы правового регулирования административных процедур достаточно точно изложены О.С. Рогачевой. По ее мнению, они обусловлены отсутствием единого подхода в понимании сущности административной процедуры и административного процесса, отсутствием закона об административных процедурах, в отдельных случаях не совсем качественной подготовкой регламентов, которая выражается в избыточных требованиях к лицам, обращающимся за предоставлением государственных услуг, слабых требованиях к внутриведомственному контролю за качеством реализации регламента. В регламенте, отмечает ученый, могут также отсутствовать процедуры обжалования решений органа исполнительной власти или должностного лица¹.

Некоторые ученые главную проблему в правовом регулировании административных процедур видят в отсутствии либо неточном формулировании принципов взаимодействия гражданина и власти, а также в несогласованности прав гражданина и обязанностей органа².

Другие ученые, отмечая недостатки в правовом регулировании административных процедур, ссылаются на отсутствие в соответствующих нормативных правовых актах, помимо прочего, правил по обеспечению беспристрастности публичной администрации¹.

¹ Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. 2013. № 6.

² Порываев С.А. Граждане как активные субъекты административных процедур в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6.

¹ Давыдов К.В. Административная процедура: стадии возбуждения и рассмотрения административного дела // Административное право и процесс. 2017. № 8.

Применительно к административным регламентам, в научной литературе обозначены некоторые проблемы, нерешенность которых снижает эффективность этих административных актов¹. Так, по мнению В.О. Буряги, эти проблемы в обобщенном виде сводятся к четырем группам:

1) проблемы, возникающие из непоследовательного соблюдения разработчиками установленных требований к структуре и содержанию административных регламентов;

2) проблемы, связанные с противоречием административных регламентов, действующему законодательству;

3) проблемы, связанные с недостатками правового регулирования порядка разработки административных регламентов;

4) проблемы, вытекающие из-за неурегулированности некоторых важных аспектов разработки и утверждения административных регламентов².

Имеются и иные недостатки в правовой базе, регламентирующей правовые процедуры различных действий органов публичной власти, которые выражаются, в частности, в многообразии подходов к их регулированию.

В связи с этим полагаем, что все обозначенные выше проблемы, касающиеся содержания и порядка регламентации административных процедур, а также ошибки и неточности, допущенные ранее, необходимо учитывать как в процессе подготовки новых актов об административных процедурах, так и доработки действующих, руководствуясь, в том числе и методическими рекомендациями по их принятию.

Однако, в первую очередь, по нашему мнению, следовало бы продумать вопрос о принятии базового федерального закона об административных процедурах, в котором бы устанавливалась единая терминология понятий, применяемых в данном законе, единые принципы и требования к административным процедурам. В этом акте, как правильно пишут Н.Г. Салищева и Е.Б. Абросимова, «следовало бы сосредоточить представления о целях и задачах административной процедуры, установить общие сроки ее осуществления и, что

¹ Телешина Н.Н. Административные регламенты как основа взаимодействия населения и органов местного самоуправления (на примере округа Муром Владимирской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 61.

² Буряга В.О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения // Юридический мир. 2013. № 10. С. 35–36.

очень важно, сформулировать общие принципы административной процедуры, позволяющие даже в отсутствие конкретного административного регламента органа или функции...опираясь на определенные фундаментальные принципы, создать нефиксированную, но тем не менее правовую процедуру Ad hoc»¹.

Позднее, учитывая тот факт, что правовое регулирование административных процедур является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, они сформулировали основы единой системы законодательства об административных процедурах в Российской Федерации, которая не может быть реализована в полной мере в отсутствие общего нормативного акта об административных процедурах. По мнению ученых, общие положения, заложенные в базовом законе об административных процедурах, должны являться основой для последующего более детального их регулирования «в специальных федеральных законах, законах субъектов РФ и административных регламентах органов исполнительной власти, учитывающих функциональные, отраслевые, региональные и ведомственные особенности различных административных процедур»².

Таким образом, роль административных процедур в реализации управленческой деятельности исполнительных органов весьма существенна. Поэтому создание действенного правового механизма, обеспечивающего реализацию материальных норм, как административного права, так и норм других отраслей права, приобретает особое значение для эффективного функционирования органов публичной власти. В данной связи первостепенной задачей государства является принятие общего закона об административных процедурах, а также тщательная проработка всех нормативных правовых актов, определяющих порядок осуществления управленческой деятельности.

Список использованной литературы

1. Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Штатиной. – М.: Издательство Юрайт. 2015.
2. Буряга В.О. Административные регламенты: некоторые проблемы применения // Юридический мир. 2013. № 10.

¹ Салищева Н., Абросимова Е. Административная реформа и административный процесс в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2005. № 3.

² Овчарова Е.В. Концепция административного процесса и проблемы его правового регулирования: роль научных работ Н.Г. Салищевой в формировании концепции и решении проблем административного процесса // Административное право и процесс. 2014. № 9.

3. Давыдов К.В. Административная процедура: стадии возбуждения и рассмотрения административного дела // Административное право и процесс. 2017. № 8.
4. Ежегодник публичного права – 2015: «Административный процесс» (Инфотропик Медия», 2015.
5. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М., 2005.
6. Лазарев Б.М. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / Отв. ред. Б.М. Лазарев. М., 1988.
7. Лапина М.А. Система административного процесса // Вопросы экономики и права. 2012. № 1.
8. Лучин О.В. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976.
9. Ноздрачев А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8.
10. Овчарова Е.В. Концепция административного процесса и проблемы его правового регулирования: роль научных работ Н.Г. Салищевой в формировании концепции и решении проблем административного процесса // Административное право и процесс. 2014. № 9.
11. Порываев С.А. Граждане как активные субъекты административных процедур в научных работах заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6.
12. Проблемные вопросы, связанные с законодательным совершенствованием административных процедур урегулирования споров // Арбитражные суды: теория и практика применения: Сборник статей к 75-летию Государственного арбитража – Арбитражного суда Свердловской области. 2006.
13. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991.
14. Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. 2013. №6.
15. Савоськин А.В. Система законодательства об обращениях граждан // «Lex russica». 2014. № 12.
16. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса. М., 2004.
17. Салищева Н.Г. Избранное. М., 2011.
18. Салищева Н., Абросимова Е. Административная реформа и административный процесс в России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2005. № 3.
19. Телешина Н.Н. Административные регламенты как основа взаимодействия населения и органов местного самоуправления (на примере округа Муром Владимирской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2.
20. Тихомиров Ю.А. Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4.
21. Ткач А.Н. Юридические процедуры: от теории к практике // Юрист. 2002. № 1.

От административных процедур к административной процедуре From administrative procedures to administrative procedure

Зюзин Виталий Алексеевич,
доцент кафедры административного права имени Н.Г. Салищевой
Российского государственного университета правосудия,
кандидат юридических наук (г. Москва, Россия)
Zyuzin Vitaly Alexeevich,
Assistant Professor, Department of Administrative Law
named after N.G. Salischeva, the Russian State University of Justice
Candidate of Law (Moscow, Russia)

Статья посвящена проблемам понимания института административной процедуры. На основании анализа административно-правового регулирования в зарубежных странах делается вывод о необходимости использования в Российской Федерации понятия «административная процедура» в единственном числе.

Ключевые слова: административный процесс, административная процедура, хорошее управление, административный акт.

The article is devoted to the problems of understanding of the institute of administrative procedure. On the basis of the analysis of administrative and legal regulation in foreign countries, it is concluded that it is necessary to use the definition of administrative procedure in the singular form in Russian Federation.

Keywords: administrative process, administrative procedure, good administration, administrative act.

В 2007 году автором¹ в целях упорядочения юридической терминологии и обоснования выделения в административном праве Российской Федерации института административных процедур была сделана попытка вычлениить из всей системы процедур как внутренних, так и внешних, как конфликтного, так и неконфликтного характера административные процедуры в узком (собственном) значении слова. Для оптимизации законодательного регулирования административные процедуры предлагалось трактовать как установленный нормами права порядок совершения управленческих действий для

¹ Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. – С. 15–16.

разрешения исполнительными органами и должностными лицами конкретных индивидуальных дел позитивного, неконфликтного характера, направленный на обеспечение взаимодействия исполнительных органов с гражданами, а также юридическими лицами в целях реализации прав и законных интересов последних.¹

К сожалению, в российском законодательстве до сих пор отмечаются пробелы в регулировании, порожденные, в том числе тем, что в науке административного права не выработано единого подхода к пониманию данного института и его места в административном праве². Удручает качество и количество принимаемых актов, посвященных процедурам, так как, не имея доктринального понимания, уполномоченные органы пошли по наиболее простому пути – изданию административных регламентов. Справедливо отмечается, что отсутствие системного подхода к регулированию административных процедур приводит к тому, что многие из них начинают действовать неэффективно либо перерождаются в административные барьеры, препятствующие реализации прав и свобод личности и решению социально-экономических и политических задач, стоящих перед государством и обществом³. Более того, административный регламент, который является внутренним актом правового регулирования процессуальных сторон деятельности органа исполнительной власти, рассматривается как правовой акт, устанавливающий административные процедуры⁴. То есть присутствует тенденция низведения административных процедур до простого порядка описания действий органа власти. Поиск главного предназначения административных процедур в системе публичного управления и идея о формировании законодательства об административных процедурах стали вытесняться разговорами о необходимости интегрирования административно-процедурной деятельности в структуру административных регламентов, а последовательность и стадийность исполнения государственных функций приравниваются по своему назначению к административ-

¹ Там же. С. 8

² Синюгин В.Ю. Административная процедура: проблемы дефиниции // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 30 – 33.

³ Хабриева Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения./Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 94-118.

⁴ Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю.Н. Старилова. М.: NOTA BENE, 2010. С. 24–34.

тивными процедурам и к задачам, которые они должны решать в системе публичного управления¹.

Не совсем удачный опыт понимания процедур в узком (собственном) значении, очевидно свидетельствует, что сейчас нужно пойти дальше и признать невозможность использования термина «административные процедуры» без его смешивания на практике или с административным производством, или с административными регламентами. Привычное употребление термина во множественном числе – «процедуры» – смещает акценты и не позволяет понять значение административной процедуры – одного из важнейших институтов современного административного права в зарубежных странах.

В зарубежной доктрине и законодательстве понятие «административная процедура» используется в основном в единственном числе. Это позволяет обеспечить единый подход к принятию административных решений, не перечислять различные процедуры и не выявлять в законе специфические особенности, позволяющие отклоняться от общих правил в угоду ведомственным интересам. Считаем необходимым вернуться к классическому восприятию исследуемого института, принятому в зарубежных странах, для чего использовать термин «административная процедура» в единственном числе.

Понимание административных процедур в зарубежных странах кардинально отличается от российского подхода. Принципиально и место, которое занимает этот институт в административном праве. В странах Запада административное право не всегда делится на общую и особенную части, не всегда выделяется и административно-процессуальное право. Административные процедуры — это не часть (вид) административного процесса, а один из важнейших институтов собственно административного права, который определяет характер процессуальных отношений администрации и частных лиц. Традиционные отечественные представления о процессе, процедурах и административной ответственности, привычное построение курса преподавания учебной дисциплины не позволяет правильно понять сущность и место административных процедур в административном праве. Это приводит к упрощению исследуемого института, выхолащиванию его смысла.

¹ Стариллов Ю.Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 15 - 22.

В законодательстве большинства зарубежных стран «старой» демократии, принятом в 50-х–70-х годах XX века, понятие административной процедуры, как правило, не дается (США, Великобритания, Франция), либо определяется через понимание административного акта. В странах, которые приняли акты об административной процедуре на рубеже XX–XXI веков, понятие процедуры также не дается (Япония, Испания, Нидерланды, Финляндия, Грузия, Армения, Азербайджан) или как, например, в Эстонии административная процедура «означает мероприятия, проводимые административным органом в рамках издания нормативных актов или совершения административных действий или совершение административных действий, заключения договоров в соответствии с публичным правом»¹.

Понимание института административной процедуры немыслимо без осознания её целевого назначения, анализа стоящих перед институтом задач. Именно поэтому большинство стран Западной Европы и США не раскрывают, а конкретизируют понятие административной процедуры с точки зрения его целей и направленности². Эти вопросы подробно разработаны правовой доктриной зарубежных стран, имеющих развитые демократические традиции³.

Центральным элементом административной процедуры практически во всех странах признаются принципы процедуры, которые гарантируются и детализируются судебной практикой, основанной на рассмотрении соответствующих исков. Принципы административной процедуры являются наиболее стабильным, универсальным и систематизированным элементом административной процедуры. Соблюдение каждого принципа способствует реализации остальных, равно как и нарушение какого-либо из принципов влечет за собой несоблюдение других. Принципом высшего порядка стало право на хорошее управление, закрепленное в ст. 41 Хартии основных прав Европейского Союза⁴.

¹ Пункт 1 § 2 Закона Эстонии об административной процедуре // Administrative Procedure Act. – RT (Riigi Teataja=State Gazette). RT. I 2003? 20/ 117/ http://www.ensib.ee/Tuetused/Administrative_Procedure_Act.htm.

² См., Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М.: Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2001. – 606 с.; Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юристъ, 2002 – 410 с.

³ Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юристъ, 2002. С.279.

⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 41, 2000 O.J. (C 364) http://eu-law.ru/?page_id=181

Общеввропейские доктринальные положения часто закрепляются в законодательстве об административной процедуре, принятом относительно недавно. Так, в Финляндии целью административной процедуры является достижение, укрепление и развитие качественной (буквально – хорошей) администрации (good administration), а также доступа к правосудию по административным вопросам, повышение качества и продуктивности административных услуг¹. В Эстонии целью закона об административной процедуре признается обеспечение защиты прав лиц путем создания единой процедуры, которая предусматривает участие лиц в принятии административных актов, а также судебный контроль². В Грузии цель Общего административного кодекса формулируется как обеспечение соблюдения административными органами прав и свобод человека, публичных интересов и верховенства закона³. Согласно преамбуле Закона Азербайджанской Республики «Об административном производстве», его цель состоит в обеспечении соблюдения прав и свобод человека административными органами и достижении верховенства закона⁴. Китайские юристы, с 1980-х годов обращающие большее внимание на европейское и американское административное право, чем на советское, очень высоко оценивают значение административной процедуры и соглашаются с мнением о преимуществах процессуального права (по сравнению с материальным) при осуществлении контроля над администрацией. Вопрос административно-правовой защиты оказывается важнее вопроса структуры администрации⁵.

Напомним, что и классик отечественного административного права Н.Г. Салищева также не отождествляла административную процедуру с различными внутриорганизационными административными производствами в аппарате государственного управления. Она, верно, уловила сущность института административной процедуры в

¹ Статья 1 Акта об административных процедурах Финляндии (434/2003) // center.gov.by/old/debur/docs/law/admin_act_finland_rus.htm,

² §1 Закона Эстонии об административной процедуре // Administrative Procedure Act. – RT (Riigi Teataja=State Gazette). RT. I 2003? 20/ 117/ http:// www. Ensib. Ee/Tuetused / Administrative_Procedure_Act.htm.

³ Пункт 22 ст. 1 Общего административного кодекса Грузии // matsne.gov.ge/ka/document/download/16270/18/ru/pdf .

⁴ Закон Азербайджанской Республики Об административном производстве от 21 октября 2005 года №1036-III//base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868.

⁵ Вэнь Хэнго. Становление и развитие науки административного права КНР // Lex russica. 2014. № 1. С. 24–32.

зарубежных странах, причем в её работах использовалось понятие «административная процедура» в единственном числе. Выдающимся ученым замечена важнейшая особенность административной процедуры в зарубежных странах, а именно то, что в ряде буржуазных стран административно-процессуальные кодексы подробно регламентируют юридические действия административных властей и в то же время оставляют место для «свободного усмотрения» должностных лиц¹. Административно-процессуальные нормы создают известные рамки деятельности административных властей, закрепляют гарантии прав граждан от произвола со стороны должностных лиц. Но в целом государственные органы должны руководствоваться «нормами естественного права, свободным усмотрением, государственным интересом»². Параграф 10 Закона Германии об административных процедурах 1976 г. устанавливает, что административное производство (процедура) не связано с соблюдением определенной формы, если отсутствуют специальные правила о форме производства. Его осуществление должно быть простым, целесообразным и оперативным³.

В современных исследованиях также отмечается, что обоснованным кажется употребление категории «административная процедура» именно в единственном числе, поскольку в противном случае происходит неоправданное отождествление категории «процедура» с ее элементами, в частности со стадиями или любыми последовательными действиями (например, административное обжалование, исполнение административного акта – это всего лишь стадии единой процедуры).⁴

Административная процедура представляет собой форму деятельности администрации, порядок взаимодействия с частными лицами, которую закон или судебная практика предписывает для администрации. Если оперировать традиционными российскими понятиями, то административная процедура – это административное принуждение наоборот – принуждение не частных лиц, а администрации действовать так, а не иначе, понуждение чиновников к хорошему

¹ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. / Цит. по: Салищева Н.Г. Избранное. – М.: РАП, 2011. С. 33.

² Там же. С. 34.

³ Административно-процессуальное право Германии. М.: Инфотропик Медиа, 2013. С. 18.

⁴ Тимошук В.П. Обзор административно - процедурного законодательства некоторых зарубежных стран. // <http://lprc.kz/files/library/82/rus>

управлению. Именно административная процедура выступает гарантом прав и свобод граждан и их объединений, поскольку не позволяет администрации произвольно устанавливать свои правила взаимоотношений с невластными субъектами.

В национальных законодательствах зарубежных стран упор делается на регулирование внешней деятельности органов власти, направленной на проверку предпосылок дела, подготовку и издание административного акта¹. Административная процедура не должна отождествляться с организационно-процедурными нормами и регламентами органов власти. Она – форма, порядок имеющей внешние последствия деятельности административных органов, направленной на проверку условий, подготовку и издание административного акта либо на заключение публично-правового договора.

Хотя понимание административных актов и пределов нормативного регулирования административной процедуры в различных странах не совпадает, подходы к ее правовому регулированию в зарубежных государствах практически едины. Этому способствует унификация позиций государств в Европейском Союзе, а также взаимное изучение опыта публичного управления. Неудивительно, что в современном законодательстве в странах континентальной Европы можно увидеть элементы общего права, а в Великобритании могут издаваться законы по отдельным аспектам административной деятельности, хотя ранее эти вопросы решались иными правовыми средствами. Согласимся со Ю.Н. Стариловым в том, что в нормативно установленном механизме принятия административных актов должны доминировать порядки и принципы законодательства об административных процедурах². Даже более того, административная процедура – это и есть форма и порядок издания административного акта, принятия административного решения.

Административная процедура в зарубежных странах – срединный элемент между органами центральной или децентрализованной администрации, с одной стороны, и частными лицами – с другой, без которого их взаимодействие будет напоминать административное

¹ Хабриева Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. - М.: Статут, 2011. С. 94–118.

² Старилов Ю.Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 15 - 22.

принуждение в его российском понимании. Безусловно, указанная конструкция не может быть устойчивой без гарантий соблюдения чиновниками административной процедуры. Такую гарантию может дать только развитый институт административной юстиции.

Это ещё один аргумент в пользу «классического» понимания административной процедуры, так как именно административная процедура является фундаментом, на котором будет полноценно функционировать система административного судопроизводства. Очевидно, что суды, рассматривая административные дела 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, всегда должны иметь возможность аргументировать свои решения, ссылаясь на соблюдение соответствующими должностными лицами (или, наоборот, нарушения) административных процедур и их принципов¹.

Использование понятия «административная процедура» позволит избежать смешения исследуемого института с иными процедурами, а также с административными производствами и стадиями процедуры. Административная процедура не может быть замещена административными регламентами, а вопрос соблюдения административной процедуры станет центральным при рассмотрении и разрешении административных споров в судах. Административная процедура позволит создать универсальные правила, которые будут дополнены свободой усмотрения, потому что ни один закон не в состоянии предусмотреть регулирование всех случаев и ситуаций. Административная процедура, с одной стороны, защитит права граждан на хорошее управление, а с другой – предоставит администрации определенное пространство для действия и для выбора форм действия с тем, чтобы административная деятельность могла быть гибкой, учитывать обстоятельства конкретного случая².

¹ Там же.

² Административное право зарубежных стран. / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. – М.: СПАРК, 2003. – С. 292.

Список использованной литературы

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union, art. 41, 2000 O.J (C 364) http://eu-law.ru/?page_id=181.
2. Акт об административных процедурах Финляндии (434/2003) [//center.gov.by/old/debur/docs/law/admin_act_finland_rus.htm](http://center.gov.by/old/debur/docs/law/admin_act_finland_rus.htm).
3. Закон Азербайджанской Республики. Об административном производстве от 21 октября 2005 года № 1036-III [// base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868).
4. Закон Эстонии об административной процедуре // Administrative Procedure Act. – RT (Riigi Teataja=State Gazette). RT. I 2003? 20/ 117/http://www.Ensib.Ee/Tuetused / Administrative_Procedure_Act.htm.
5. Общий административный кодекс Грузии [// matsne.gov.ge/ka/document/download/16270/18/ru/pdf](http://matsne.gov.ge/ka/document/download/16270/18/ru/pdf).
6. Административное право зарубежных стран. / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М.: СПАРК, 2003.
7. Административно-процессуальное право Германии. – М.: Инфотропик Медиа, 2013.
8. Вэнь Хэнго. Становление и развитие науки административного права КНР // Lex russica. 2014. № 1.
9. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юристъ, 2002.
10. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории: монография / под ред. Ю.Н. Старикова. - М.: NOTA BENE, 2010.
11. Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
12. Салищева Н.Г. Избранное. – М.: РАП, 2011.
13. Синюгин В.Ю. Административная процедура: проблемы дефиниции // Административное право и процесс. 2014. № 10.
14. Стариков Ю.Н. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах? // Административное право и процесс. 2015. № 11.
15. Тимошук В.П. Обзор административно - процедурного законодательства некоторых зарубежных стран. // <http://lprc.kz/files/library/82/rus>.
16. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М.: Изд. г-на Тихомирова М.Ю.- М., 2001.
17. Хабриева Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М.: Статут, 2011.

Виды административных процедур **Types of administrative procedures**

Давыдов Константин Владимирович,
заведующий кафедрой административного и финансового права
Сибирского университета потребительской кооперации,
доцент кафедры публичного права
Сибирского государственного университета путей сообщения,
кандидат юридических наук (г. Новосибирск, Россия)
davkon@yandex.ru

Davydov Konstantin Vladimirovich,
Head of the Department of Administrative and Financial Law,
Siberian University of Consumer Cooperation,
Associate Professor, Public Law Department,
Siberian State Transport University,
Candidate of Law (Novosibirsk, Russia)

В статье рассматриваются основные классификации административных процедур. Сделан вывод о столь значительных функциональных различиях нормотворческих и правоприменительных, также позитивных и охранительных административных процедур, что это делает малоэффективным (или даже невозможным) их регулирование в рамках единого закона. Главное внимание уделено основной западноевропейской классификации административных процедур на усложненные («формальные») и упрощенные («неформальные»). Сделан вывод о лишь частичной рецепции данной диады российским правом – в части усложненных процедур с общественными слушаниями. Вместе с тем в российском публичном праве институт формальных процедур концептуально не реализован, что свидетельствует о деформированной «философии» административных процедур, которые продолжают носить преимущественно закрытый, «инквизиционный» характер. На основе анализа российского и европейского законодательства и судебной практики формулируются конкретные рекомендации по совершенствованию института процедур в российском административном праве.

Ключевые слова: административные процедуры, административный процесс, формальные процедуры, неформальные процедуры, общественные слушания, законодательство об административных процедурах.

The article considers the main classifications of administrative procedures. The conclusion is made about significant functional differences between normative and law-enforcing administrative procedures, as well as positive and protective administrative procedures, which makes it ineffective (or even impossible) to regulate

them within the framework of a single law. The major attention is given to the main Western European classification of administrative procedures into complicated ("formal") and simplified ("informal") ones. The conclusion is made that this dyad is partially recognized by the Russian law system - in terms of complicated procedures with public hearings. At the same time, the institution of formal procedures in Russian public law is not conceptually implemented, which indicates a deformed "philosophy" of administrative procedures, that continue to be mostly closed, "inquisitional". Based on the analysis of the Russian and European legislation and jurisprudence, specific recommendations are formulated to improve the institution of procedures in the Russian administrative law.

Keywords: administrative procedures, administrative process, formal procedures, informal procedures, public hearings, legislation on administrative procedures.

Как справедливо отмечается в научной литературе, многообразие видов административных процедур проистекает из объемности, сложности и многообразности задач исполнительной власти (в отличие, например, от судебных процедур, относительная однородность которых обусловлена по сути единственной целью судебного процесса – рассмотрения споров о праве)¹. Естественно, что изучение названного феномена невозможно без группировки составляющих его элементов по определенным критериям. С другой стороны, никакая классификация не может быть самоценной, *causa sui*. Задача классификации заключается в выделении не просто типических черт, но таких, которые имеют именно юридическое значение. Иными словами, очерчивая ту или иную группу административных процедур, мы должны не только соотнести их, как элементы системы, друг с другом, но в идеале – сформулировать соответствующие рекомендации законодателю и правоприменителю. Примечательно, что в различных правовых порядках можно встретить самые разные акценты. Поэтому в данной статье мы последовательно рассмотрим основные классификации, традиционные для российской научной литературы, а затем – те, что являются объектом пристального анализа в европейской доктрине.

1. По функциям права можно выделить *регулятивные (позитивные)* и *охранительные (юрисдикционные)* административные процедуры.

¹ См.: Шмидт-Ассманн Э. Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М., 2017. С. 334–335.

Позитивные административные процедуры регулируют правомерное поведение субъектов административного права. В то время как юрисдикционные закрепляют порядок деятельности публичной администрации при реагировании на противоправное поведение¹.

Особенности охранительных процедур хорошо изучены в российской научной литературе. Можно согласиться со следующими выделенными Л.Л. Поповым и А.В. Сладковой их отличительными чертами:

1) фактическая причина возникновения такой процедуры (по терминологии авторов – «производства») – наличие конфликтной ситуации (спор о праве, обжалование или прокурорское опротестование принятого по административному делу решения, совершение административного или дисциплинарного правонарушения, применение мер административного принуждения);

2) в рамках административного дела должна осуществляться правовая оценка поведения сторон;

3) завершается принятием юрисдикционного акта;

4) реализация процедуры сопряжена с применением мер административного принуждения;

5) тщательная правовая регламентация;

6) закрепление особой защиты прав и законных интересов граждан как заведомо слабой стороны «административного производства»².

¹ В российской теории права была высказана точка зрения о т.н. «материальных» и «процессуальных» процедурах. Под первыми предлагалось понимать деятельность юрисдикционного характера, под вторыми – реализацию гипотез и диспозиций норм, но не санкций (т.е. мер государственного принуждения). Этот тезис, сформулированный в трудах В.Н. Протасова впоследствии был воспринят отдельными представителями науки административного права. Думается, данная классификационная диада как минимум бесполезна ввиду переименования хорошо известных понятий. К тому же сам термин «материальная процедура» откровенно неудачен по причине своей алогичности.

² См.: Административные процедуры: монография / отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. – М., 2017. С. 29–30.

Некоторые иные признаки, выделенные авторами, носят, на наш взгляд, дискуссионный характер. Так, обязанность рассматривающих административное дело должностных лиц выявлять причины и условия совершения правонарушений и принимать меры по их предупреждению не являются универсальной, так как касается лишь одной, хотя и главнейшей, группы этих процедур – рассмотрения дел об административных правонарушениях (к тому же это требование носит декларативный характер, потому что на практике почти не выполняется). Также мы не разделяем тезис авторов о том, что термин «процедура» применим лишь к позитивным отношениям, в то время как «административное юрисдикционное дело осуществляется в форме производства» (Указ. соч. С. 30).

Действительно, в настоящее время в российском административном праве именно юрисдикционные процедуры получили чрезвычайно подробную регламентацию, в первую очередь, конечно, в КоАП РФ. С одной стороны, таковые ближе всего к судебной модели. Поэтому процедурные гарантии здесь отражены наиболее ярко (право быть уведомлённым о начале разбирательства, право быть выслушанным, право на мотивированное решение и т.д.). С другой стороны, их «традиционность», гипертрофированная значимость лишь демонстрируют ненормальные перекосы в российском административном праве, десятилетия скрупулезно разрабатывавшем механизмы привлечения лиц к публичной ответственности и столь же упорно избегавшем даже скромных попыток создания полноценной правовой базы регулятивных процедур.

При этом очевидно, что охранительные процедуры (ввиду исключительной специфики, обусловленной их целью и содержанием) не могут подпадать под предмет регулирования законодательства о позитивных процедурах. Названные виды процедур – два «материки», пусть и связанных друг с другом, но в действительности – весьма различных. Их сосуществование, проистекающее из дуализма российского административного права, не должно вводить законодателя в соблазн унификаций и стремлений к объединению разнородных явлений.

В дальнейшем, если иное прямо не уточнено, мы будем говорить о позитивных административных процедурах.

2. По юридической природе результата можно выделить *нормотворческие* и *правоприменительные* административные процедуры.

Цель нормотворческих процедур – разработка и принятие нормативно-правового акта, в то время как правоприменительные административные процедуры ориентированы на разработку, принятие и исполнение индивидуальных административных актов. Субъектами первых выступают преимущественно публичная администрация (и то далеко не все исполнительные органы, но лишь те, что наделены нормотворческими полномочиями). Участниками же правоприменительных процедур выступают как властные субъекты (органы исполнительной власти, их должностные лица), так и невластные субъекты – адресаты будущего акта, иные заинтересованные лица, вспомогательные участники (специалисты, эксперты и т.д.).

Весьма различны и стадии названных видов процедур. Так, задачи стадии возбуждения правоприменительных процедур заключаются в сборе, установлении и фиксации максимального количества юридических фактов, необходимых для рассмотрения и разрешения административного дела. Задача возбуждения нормотворческих процедур состоит в инициировании работы над проектом нормативно-правового акта. Правоприменительные процедуры могут возбуждаться по инициативе как публичной администрации, так и невластных субъектов. Нормотворческие процедуры возбуждаются исключительно по инициативе органов исполнительной власти, должностных лиц, наделенных соответствующим полномочием.

Стадия рассмотрения дела является основной для правоприменительных административных процедур, именно здесь происходит реализация основных прав и обязанностей их участников. В нормотворческих процедурах нет административного дела, здесь идет работа над проектом нормативного акта. Такая деятельность носит преимущественно внутриорганизационный характер, общественность просто ставится перед фактом разработанного органом исполнительной власти нормативным актом. Впрочем, в последние годы в российском административном праве произошли очень важные трансформации, повысившие открытость нормотворческих процедур. Речь идет о «легализации» различного рода общественных обсуждений, экспертиз (антикоррупционных экспертиз, оценки регулирующего воздействия и т.д.) проектов нормативных актов¹. Удивительным образом процедуры разработки нормативных актов в России стали намного демократичнее процедур принятия индивидуальных административных актов (что должно рассматриваться как дополнительный стимул для совершенствования последних).

¹ Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Рос. газ. 2009. 22 июля; Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: утв. Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 // Рос. газ. 2012. 31 авг.; Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 N 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 965; Федеральный закон от 30 декабря 2015 года N 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» // Рос. газ. 2016. 12 янв.

Правоприменительные процедуры, как правило, завершаются принятием индивидуального административного акта. В нормотворческих процедурах принятое решение – нормативный акт. Уже поэтому разветвлённые требования законодательства об административных процедурах к индивидуальным актам (к форме, содержанию, и т.д.) здесь по понятным причинам неприменимы. Впрочем, некоторые параллели все же допустимы. Так, могут устанавливаться требования к форме нормативных актов¹ (хотя последствия их нарушения не закреплены). Требование об информировании адресата о принятом индивидуальном акте здесь трансформируется в правило об опубликовании нормативно-правового акта, при этом нарушение правил об опубликовании влечет недействительность акта, отсутствие у него юридической силы².

Стадии пересмотра (обжалования) и исполнения для нормотворческих процедур (в отличие от большинства правоприменительных) не актуальны. Стадия пересмотра в правоприменительных процедурах играет важную роль; индивидуальные акты могут быть пересмотрены как по инициативе самой публичной администрации, так и невластных лиц, чей правовой статус они затронули (в последнем случае речь идет об обжаловании). В нормотворческих процедурах стадия административного (внесудебного) пересмотра возможна, но лишь по инициативе органов исполнительной власти. Т.е. нормативно-правовые акты изменяются и отменяются по инициативе самой публичной администрации (органами, непосредственно принявшими нормативно-правовые акты, либо вышестоящими органами³), граждане, организации во внесудебном порядке нормативно-правовой акт

¹ Например, согласно п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009), нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений; издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается.

² Например: Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Рос. газ. 1996. 28 мая.

³ Согласно ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (Рос. газ. 1997. 23 дек.), Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

оспорить не могут. Полагаем, это справедливо, т. к. наличие самостоятельной стадии обжалования административного акта как элемента правоприменительной процедуры (особенно когда такое обжалование может даже приостанавливать действие обжалуемого акта) исходит из подчеркнутого допущения о том, что принятый акт может носить ошибочный и/или незаконный характер. Если названное предположение относительно индивидуального акта оправдано, то априорное сомнение в законности и целесообразности нормативного акта – чрезмерно. Впрочем, вышесказанное не лишает заинтересованных лиц права на обжалование и нормативных, и индивидуальных актов в судебном порядке; при этом судебное обжалование – это самостоятельная процедура, регулируемая специальным законодательством.

Стадия исполнения (характерная для правопредоставительных и обременительных индивидуальных административных актов) в нормотворческой процедуре отсутствует, ведь правовые нормы носят, как известно, общий характер. Их реализация осуществляется в каждом конкретном случае в рамках процедур принятия индивидуальных административных актов¹.

Таким образом, при наличии общих генетических свойств нормотворческие и правоприменительные процедуры весьма различны. Несмотря на то что в практике зарубежных стран встречаются примеры регулирования обеих групп процедур единым законодательством², более верным представляется правовое регулирование нормотворческих и правоприменительных процедур в различных законодательных актах.

В дальнейшем, если иное прямо не оговорено, под административными процедурами мы будем понимать именно правоприменительные процедуры.

¹ В научной литературе предлагался и иной набор стадий нормотворческих процедур. Так, Е.А. Дегтярева выделила две группы «процедур» (а по сути – стадий): «общие» (подготовка проекта нормативного акта, утверждение нормативного акта, опубликование нормативного акта) и «специальные» – согласование проекта нормативного акта, экспертиза нормативного акта, государственная регистрация нормативного акта (Дегтярева Е.А. Административные процедуры: Автореф. дисс...к.ю.н. Ростов н/Д., 2007. С. 16-17).

² См.: Общий административный кодекс Грузии 1999 года // Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент, 2013. С. 197-251; Закон об административном производстве Эстонской республики 2001 года // Указ. соч. С. 415-452.

3. По направленности можно выделить внешнеуправленческие и внутриаппаратные процедуры.

Внешнеуправленческие административные процедуры реализуются ради принятия административного акта, влекущего правовые последствия для организационно не подчиненных публичной администрации лиц. Внутриаппаратные процедуры затрагивают права и обязанности лишь организационно соподчиненных субъектов. Отличия данных групп процедур очевидны.

Во-первых, цели и правовой результат внешнеуправленческих процедур – «итоговые» административные акты, разрешающие дело по существу и влекущие правовые последствия для организационно неподчиненных публичной администрации лиц. Такие акты могут быть обжалованы в административном и судебном порядке. Внутриаппаратные процедуры завершаются промежуточными актами управления и действиями (например, о передаче материалов дела следующему должностному лицу). Такой правовой результат не влечет прав и обязанностей для граждан и организаций и не может быть самостоятельным предметом судебного (а зачастую и административного) обжалования. Однако внутриаппаратные процедуры могут завершаться итоговыми актами, затрагивающими, впрочем, лишь самих должностных лиц (например, решение руководителя по итогу аттестации государственных служащих). При этом между органами исполнительной власти и их должностными лицами правовые конфликты возможны; в таких случаях их участники могут действовать в рамках примирительных процедур (например, созыв комиссий) или апеллировать к вышестоящим должностным лицам. Итоговый внутриаппаратный акт может быть предметом судебного обжалования (по инициативе должностного лица, являющегося его адресатом).

Во-вторых, структура, стадии внешнеуправленческих и внутриаппаратных процедур различны. Возбуждение внутриаппаратной процедуры всегда происходит по инициативе должностного лица (внешнеуправленческие процедуры, напомним, могут возбуждаться и по инициативе граждан, организаций). Участниками внутриаппаратной процедуры являются только субъекты публичной администрации. Следовательно, требования к демократизму, открытости минимальны, процедурные гарантии невластных субъектов в целом

неактуальны¹. Некоторым исключением является ситуация, когда внутриаппаратная процедура служит продолжением внешнеуправленческой (например, гражданин обратился в государственный орган, что положило начало внутриаппаратному взаимодействию по поводу будущего административного акта). Здесь за невластным лицом может признаваться право на получение информации о течении дела. Так, согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о публичных услугах)², при предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется получение заявителем сведений о ходе выполнения запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги. Впрочем, даже эта гарантия носит довольно скромный характер, т.к. подобная информация является предельно общей и не оказывает влияния на ход самой процедуры.

Когда же речь идет о внутриаппаратной процедуре, затрагивающей правовой статус субъекта публичной администрации (например, в служебных отношениях: аттестационное производство, процедуры привлечения и дисциплинарной ответственности и т.д.), общие процедурные гарантии, выработанные внешнеуправленческими процедурами, должны соблюдаться: адресат должен извещаться о начале процедуры, должен иметь доступ к материалам дела, иметь возможность обосновывать свою позицию, принятое решение должно быть обосновано, наконец, адресат решения, как уже говорилось выше, должен иметь возможность его обжаловать в административном и/или судебном порядке.

Стадия исполнения характерна лишь для тех внутриаппаратных процедур, которые завершаются итоговым «внутренним» правовым актом управления. Когда же речь идет о процедурах разработки промежуточных актов, исполнение неактуально (т.к. исполнять еще нечего).

¹ Как отмечает А.А. Никольская, «...во «внутренних» отношениях принимают участие профессиональные субъекты (государственная служба является профессиональной деятельностью), а значит, процессуальные правила должны быть жестче и строже. Когда речь идет о «внешних» процессуальных отношениях, процесс должен быть более «лояльным» к непрофессиональному субъекту, должен предоставлять больше гарантий, обязательно отвечать требованию публичности, по-разному должны быть распределены процессуальные обязанности по предоставлению информации, должны действовать разные презумпции» (Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): Дисс...к.ю.н. Воронеж, 2007. С. 59-60).

² Рос. газ. 2010. 30 июля.

Внешнеуправленческие и внутриаппаратные отношения нередко тесно связаны. Более того, как правило, в рамках внешнеуправленческой процедуры есть «вспомогательные» внутриаппаратные элементы (особенно ярко выраженные в современном российском административном праве, процедуры которого носят преимущественно инквизиционный характер). Как должно осуществляться правовое регулирование данных групп процедур? Другими словами, целесообразно ли их объединение в рамках единого законодательства? В российской доктрине административного права этот вопрос серьёзно обсуждался в контексте массовой разработки и внедрения административных регламентов. Так, некоторыми авторами предлагалось урегулировать внутриаппаратные процедуры в административных регламентах, а процедурные гарантии невластных лиц, требования к правовому результату закрепить в самостоятельных нормативных актах – «стандартах государственных услуг». Как известно, в итоге возобладал иной подход, ориентировавший административные регламенты на регулирование и внутриаппаратных, и внешнеуправленческих процедур («стандарты» в настоящее время являются лишь разделом административных регламентов)¹. Более того, значительная часть процедур действующих регламентов носит по сути внутриаппаратный характер. Что в очередной раз показывает ошибочные установки современного российского административного права. Будущее должно быть связано с развитием административных процедур разработки, принятия, обжалования и исполнения административных актов именно внешнеуправленческого характера. *Тем более, что многие из внутриаппаратных процедур являются таковыми искусственно, по причине инквизиционного характера.* Как будет показано ниже, закрытый характер стадии рассмотрения административных дел в позитивных процедурах является глубинным дефектом российского административного права. После законодательного внедрения современных принципов, процедурных гарантий прав граждан многие внутренние процедуры станут внешними. Оставшиеся же внутриаппаратные процедуры должны быть урегулированы подзаконными актами.

¹По данному вопросу см.: Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. Ю. Н. Старилова. Монография.- М., 2010. С. 375-378.

Мы же в дальнейшем под административными процедурами будем понимать в первую очередь внешнеуправленческие позитивные процедуры принятия и исполнения индивидуальных административных актов.

4. Пожалуй, наиболее популярными в отечественной доктрине являются классификации административных процедур *по управленческим функциям и сферам их реализации*.

Так, по мнению И. М. Лазарева, можно говорить о следующих процедурах:

- 1) правопредоставительные;
- 2) связанные с обеспечением исполнения обязанностей гражданами и их организациями;
- 3) лицензионно-разрешительные;
- 4) регистрационные;
- 5) контрольно-надзорные;
- 6) государственно-поощрительные¹.

Н. Г. Салищева выделяет административные процедуры:

- 1) по рассмотрению заявлений и предложений граждан в органах публичной власти;
- 2) лицензионно-разрешительные;
- 3) регистрационные;
- 4) по предоставлению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 5) контрольно-надзорные;
- 6) по оказанию государственных услуг;
- 7) прохождения государственной службы².

О.В. Морозова в зависимости от «основных задач, стоящих перед государством при реализации его функций» (а именно – удовле-

¹ Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук. - М., 2002. С. 9, 53 и далее.

Данная классификация логически противоречива ввиду одновременного использования различных критериев. С одной стороны, автор использует в качестве такового способ правового регулирования (обязывание, поощрение, правопредоставление), а с другой стороны – функции управления (контроль и надзор). Таким образом, выделенные множества пересекаются по объему (например, вторая, четвертая и пятая позиции).

² Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Штатиной.- М., 2015. С. 20. В рамках данной классификации автор выделил не только внешнеуправленческие, но и внутриаппаратные процедуры (прохождение государственной службы).

творения публичного или частного интереса) пишет о следующих группах административных процедур:

1. «Охранительно-ограничительные» процедуры (направлены в первую очередь на обеспечение публичного интереса):

1.1. Лицензионно-разрешительные.

1.2. Контрольно-надзорные.

2. «Наделительные» (ориентированы на содействие реализации прав частных лиц):

2.1. Правопредоставительные.

2.2. Регистрационные.

2.3. По рассмотрению предложений граждан и организаций.

2.4. Поощрительные¹.

И.В. Панова в рамках «административно-правонаделительного процесса», помимо уже «классических» процедур по рассмотрению обращений граждан, разрешительно-лицензионного или регистрационного «производства», также говорит об «учредительном (организационном) производстве» (охватывающем процедуры учреждения государственных органов и организаций), «административно-договорном производстве» и «приватизационном производстве»².

Перечень схожих классификаций можно продолжать довольно долго³. С теоретической точки зрения для многих из них характерна внутренняя неоднородность, вызванная не вполне корректным подбором классификационных критериев. Думается, это обусловлено, с одной стороны, известным эмпиризмом таких подходов, а с другой стороны – чрезвычайной обширностью соответствующих правоотношений и регулирующих их процедур. С практической точки зрения, названные классификации, на наш взгляд, имеют ограниченную ценность. Дело в том, что здесь имеет место классификация специ-

¹ См.: Морозова О.В. Административные процедуры в РФ, США и ФРГ: Дисс...к.ю.н. М., 2010. С. 45.

² Панова И.В. Административно-процессуальное право России: монография / И.В. Панова. – 3-е изд., пересмотр. – М., 2012. С. 32.

³ Например, Ю.А. Тихомиров по такому чрезвычайно обширному критерию как «назначение, субъекты и участники, способы решения задач» формулирует следующие группы административных процедур: «переговорно-согласительные», «организационные», «административные регламенты», «ситуационные», «контрольные», «координационные», «демократические (социальные)», «смешанные административно-судебные», «коллизионные», «информационно-технологические», «технические регламенты» (см.: Тихомиров Ю.А. Административные процедуры: доктрина и практика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. С. 237–238).

альных процедур, в то время как с позиций общей модели все названные множества не обладают какой-либо ярко выраженной спецификой.

Другими словами, так как подавляющее большинство вышеописанных процедур являются внешнеуправленческими позитивными и правоприменительными, генетическое и функциональное их сходство максимально. Впрочем, есть и определённые различия. Так, некоторые из них (правопредоставительные, регулятивные, лицензионные и т.п.) возбуждаются по инициативе только заинтересованных лиц. Правофиксирующие, правоподтверждающие процедуры (например, регулятивные, лицензионные), как правило, не имеют самостоятельной стадии исполнения, итоговое решение просто документально оформляется (как вариант – вносится запись в соответствующий реестр). А вот у правопредоставительных административных процедур, в том числе некоторых процедур оказания государственных услуг (назначение социальных выплат, предоставление земельных участков и т.п.) стадия исполнения не только имеет самостоятельное юридическое значение, но может быть растянута во времени и носить сложный характер. Например, выплата пособий, пенсий осуществляется периодически, включает типичные действия, повторяющиеся на протяжении ряда лет или даже десятилетий. Впрочем, повторим: все они полностью охватываются моделью общей административной процедуры.

5. По способу возбуждения можно выделить административные процедуры, возбуждаемые только по инициативе публичной администрации и процедуры, возбуждаемые только по инициативе невластных субъектов.

В российском правовом порядке эта диада в целом соответствует таким феноменам, как «государственные функции» и «публичные услуги». На начальном этапе внедрения публичных услуг в профессиональном юридическом сообществе велись дискуссии о том, что считать таковыми. Высказывались различные точки зрения по вопросам возмездности, содержательной, субъектной специфики деятельности, которую можно было бы отнести к публичным услугам¹. В конечном итоге законодатель по сути закрепил лишь одно – фор-

¹ Например: Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова.- М., 2007.- 416 с.; Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общей ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой.- М., 2007.- 256 с.

мально-процедурное – отличие: государственные функции осуществляются по инициативе публичной администрации, а государственные услуги предоставляются по заявлениям граждан (организаций)¹. При этом процедуры предоставления публичных услуг получили самостоятельную, повышенную административно-правовую защиту².

6. По типичному объему правового регулирования можно выделить *рамочные, специальные и особые* административные процедуры³.

Рамочная процедура имеет максимально широкий предмет действия; она охватывает большинство управленческих процессов и образует основы института административных процедур. Такая процедура (или лучше сказать – модель) закрепляет минимальный набор процедурных гарантий, обязательный для всех категорий административных дел (за исключением предусмотренных законодательством изъятий). В законодательстве многих зарубежных стран общая модель административной процедуры закрепляется в самостоятельном законе. В Российской Федерации до настоящего времени такой закон отсутствует. Это означает, что в отечественном административном праве до сих пор нет «единых правовых стандартов, обязательных для всех административных органов, т.е. основных требований (правил), которые должны соблюдаться всеми административными органами и их должностными лицами в процессе возбуждения и рассмотрения административных дел, принятия, обжалования и исполнения административных решений»; не было и нет того, что не без обоснованного пафоса в литературе называют «конституцией администрирования»⁴.

Специальные процедуры регулируют общественные отношения, «отклоняющиеся» от общей модели. Однако такое отклонение не

¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Рос. газ. 2010. 27 июля; Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 N 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

² После длительных колебаний в 2011 году КоАП РФ в ст. 5.63 закрепил, наконец, административную ответственность за нарушение порядка предоставления государственных и муниципальных услуг (включая нарушение сроков, порядка обжалования, истребование не предусмотренных законодательством документов и т.д.).

³ Подробнее см.: Хамедов И. А., Хван Л. Б., Цай И. М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть: Учебник.- Ташкент, 2012. С. 417–419 (автор параграфа – И.М. Цай).

⁴ Указ. соч. С. 418.

должно приводить к противоречию с рамочными требованиями, т.е. базовым набором процедурных гарантий. Заслуживает одобрение попытка формулирования критериев таких нарушений, предпринятая в проекте закона об административных процедурах Республики Узбекистан (впоследствии, впрочем, отклоненного узбекским парламентом): «...специальная административная процедура должна быть признана противоречащей рамочной административной процедуре, если она:

- отменяет или ограничивает права заинтересованных лиц, предусмотренные рамочной процедурой;
- изменяет содержание обязанностей, предусмотренных рамочной процедурой для заинтересованных лиц, не в пользу заинтересованных лиц;
- разрешает или допускает действия административных органов, запрещенные рамочной процедурой;
- изменяет значение понятий и терминов, определенных рамочной процедурой, не в пользу заинтересованных лиц;
- иным образом противоречит общим началам или буквальному смыслу конкретных положений рамочной процедуры»¹.

Отметим: в отсутствие общих норм об административных процедурах в Российской Федерации все процедуры автоматически становятся специальными.

Особые административные процедуры действуют в условиях специальных правовых режимов (военного, чрезвычайного положения, режима контртеррористической операции и т.д.) и в отдельных случаях ограничивают права заинтересованных лиц, предусмотренные рамочной процедурой. Таким образом, в отличие от специальных процедур особые административные процедуры могут выходить за пределы, установленные рамочной процедурой. Такие процедуры должны устанавливаться только законами и только для особых случаев².

7. По степени усложненности можно выделить упрощенные («неформальные») процедуры и усложненные («формальные») процедуры.

Представляется, что данная классификация является одной из ключевых для европейской доктрины. Это неудивительно, так как

¹ Там же. С. 419.

² Там же.

проблема «глубины» и характера процессуализации носит центральный характер для «философии процедуры». По самой своей природе административные процедуры тяготеют к упрощенности (в сравнении с судебными процедурами), к реализации в режиме экономии правовых, организационных, финансовых средств. Поэтому германское законодательство выделяет неформальную процедуру в качестве основной, рамочной. Согласно ст. 10 ЗАП ФРГ 1976 года, «административная процедура не связана соблюдением определенной формы, если отсутствуют специальные правила о форме процедуры. Ее осуществление должно быть простым, целесообразным и оперативным»¹. Это означает, что административный орган может действовать гибко в зависимости от особенностей дела и самостоятельно решать, когда и в каком объеме возбуждать дело, когда и каких участников к нему привлекать, как и в каком объеме собирать информацию и доказательства, как производить заслушивание участников и т.д.². Процедурные гарантии действуют, но с определенными ограничениями. Так, согласно ст. 28 ЗАП ФРГ, до издания административного акта, затрагивающего права участника административной процедуры, этому участнику должна быть представлена возможность высказать свое мнение в отношении фактов, имеющих существенное значение для принятия решения. Однако части 2, 3 названной статьи устанавливают довольно широкий перечень исключений, действующих в рамках именно неформальной процедуры, когда лицо может не заслушиваться: при необходимости немедленного принятия административного акта из-за риска затягивания процедуры либо исходя из интересов общества, если подготавливаемый акт будет благоприятным для адресата (добавим – и не затрагивает прав третьих лиц) и т.п.

Формальная процедура имеет сходство с судебной и потому применяется в германском праве там, где необходимо разрешение особо сложных вопросов и где проблема баланса публичных и частных интересов может стоять особенно остро (законодательство о горной добыче, водное, образовательное законодательство и т.д.)³. Как отмечает Э. Шмидт-Ассманн, «процедуры с участием обще-

¹ Сборник законодательных актов об административных процедурах. - М., 2016.- С. 124.

² См. Административное право: учебный курс / под ред. Р. А. Подопригоры. - Алматы, 2010. С. 258 (авторы главы – О. Э. Аметистова, А. Б. Габбасов).

³ Административное право: учебный курс... С. 258.

ственности – это сложные административные процедуры, требующие наличия подробных положений. Необходимо создание положений, по меньшей мере, по следующим вопросам:

– кто относится к общественности (только затронутые лица, как, например, соседи или любое лицо)?

– каким образом необходимо информировать общественность о предмете процедуры (публичная выкладка материалов дела, опубликование в газетах)?

– как общественность может высказать свое мнение по предмету (устно, письменно, через Интернет)?

– какое значение имеют сведения, предоставленные общественностью, для решения исполнительной власти?»¹.

Можно выделить следующие особенности формальной процедуры, установленные в ст.ст. 63–71 ЗАП ФРГ. Во-первых, правила о формальной процедуре применяются только в случаях, прямо предусмотренных специальным законодательством (ч. 1 ст. 63). Примечательно, что данная конструкция не у всех германских исследователей вызывает безусловную поддержку. По этому поводу Ж.-П. Шнейдер (J.-P. Schneider) отмечает: «Положения ЗАП (ФРГ 1976 года – К.Д.) о формальных процедурах на практике почти не действуют, так как они, согласно § 63 (1) ЗАП, применяются лишь в случае прямой отсылки к ним другого акта. Вместо использования этой возможности законодатель, как правило, предпочитает устанавливать отражающие отраслевую специфику процедуры»². Однако в некоторых правовых порядках законодатель демонстрирует большую лояльность общим положениям о формальной процедуре. Как отмечает Э. Лопман, в Эстонии прямые отсылки на нормы закона «Об административном производстве Эстонской Республики» 2001 года (далее – ЗАП Эстонии) об «открытом производстве» содержатся в следующих законах: законе о комплексном контроле и предотвращении загрязнения, законе об охране животных, законе о проведении оценки экологических воздействий и экологического аудита, законе об отходах, законе об

¹ Шмидт-Ассманн Э. Указ. соч. С. 351.

² “The provisions of the APA concerning the formal proceedings are in practice relatively irrelevant because they will apply according to § 63 (1) APA only if another act does positively refer to them. Instead of using this option the legislator usually prefers to regulate sector-specific formal proceedings” (J.-P. Schneider, Chapter 10. Germany, in Codification of Administrative Procedure, J.-B Auby (ed.), Bruylant. 2014. P. 181).

охране атмосферного воздуха, законе о землеустройстве, законе о недрах, водном законе, топонимическом законе¹. Также весьма любопытная норма закреплена в ч. 1 ст. 46 ЗАП Эстонии, где наряду с отсылкой на специальное законодательство устанавливается дискреционное полномочие публичной администрации проводить в случае целесообразности формальную процедуру, даже если это не является необходимым с точки зрения требований закона: «В установленных законом случаях административное производство для издания правового акта проводится в виде открытого производства. Если это необходимо для разрешения дела и не наносит существенного вреда интересам участников процесса, то административный орган может проводить открытое производство и в иных случаях»².

Второе отличие формальных процедур от обычных, согласно ЗАП ФРГ 1976 года, заключается в том, что в случае возбуждения процедуры по заявлению гражданина (организации), такое заявление должно быть подано в письменной форме (ст. 64). В-третьих, предусматривается обязательность устного слушания административного дела, с ведением протокола (ст.ст. 67, 67); впрочем, устное слушание может не проводиться в предусмотренных ч. 2 ст. 67 случаях (например, при удовлетворении ходатайства, против чего не возражают все участники процедуры, также если все участники процедуры отказались от проведения устного слушания). В-четвертых, право быть выслушанным является императивным (ст. 66). В-пятых, в случае необходимости могут быть привлечены свидетели и эксперты (ст. 65). Участники процедуры вправе присутствовать на допросе свидетелей и экспертов, при осмотре документов, могут задавать вопросы, необходимые для выяснения существа дела, знакомиться с материалами. В-шестых, принятый административный акт вручается с помощью особой формальной процедуры доставки, которая гарантирует получение решения именно адресатом (ст. 69 Закона ФРГ 1976 года об

¹ Лопман Э. Административный акт и интересы общественных групп: производство в Эстонии // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан. Материалы Международной конференции на тему: «Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны», 18 марта 2010 г. / Ун-т мировой экономики и дипломатии. Отв. ред. Л.Б. Хван. – Ташкент: Издательство «ABU MATBUOT-KONSALT», 2011. С. 218 (прим. № 2).

² Сборник законодательных актов по административным процедурам. – Ташкент, 2013. С. 432.

административных процедурах¹, ст. 5 Закона ФРГ 2005 года «О доставке административных решений»²).

Частным случаем формальной процедуры в германском законодательстве являются процедуры по утверждению планов (ст.ст. 72–78 ЗАП ФРГ 1976 года). Главная специфика данной процедуры заключается в ее многоступенчатости, позволяющей в максимальной степени учесть различные позиции и интересы. Так, лицо, осуществляющее проект, представляет план в административный орган, уполномоченный проводить публичные слушания. Последний обеспечивает, с одной стороны, другим административным органам, в чью компетенцию входят те или иные вопросы, связанные с планом, а с другой стороны – любым заинтересованным лицам, чьи интересы могут быть затронуты проектом, возможность ознакомиться с планом и представить свои возражения по нему. Заявленные возражения и мнения должны быть изучены и обсуждены (ст. 73). Конечно, все мнения учесть невозможно, поэтому обоснованное отклонение тех или иных точек зрения правомерно, однако они должны быть отражены в постановлении административного органа об утверждении плана (ст. 74). Еще одна важная особенность формальной процедуры заключается в том, что итоговый административный акт носит комплексный характер, разрешает все вопросы, связанные с реализацией проекта. Следовательно, дополнительных разрешений, лицензий, одобрений более не требуется (ст. 75)³.

Примечательно, что если в ЗАП ФРГ 1976 г. диада «формальные»–«неформальные» процедуры соответствует лишь правоприменительной сфере, то законодательство США позволяет выделить также формальные и неформальные правила нормотворчества. Как отмечается в научной литературе, на практике «...особенно важной является процедура т.н. rulemaking (§ 553 ЗАП США 1946 года). Она состоит из трех этапов: сначала административный орган обязан публично объявить о том, что он намерен издать определенную нор-

¹ Сборник законодательных актов об административных процедурах. - М., 2016.- С. 163–164.

² Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве, Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений: пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]- 2-е изд., перераб.- М., 2013. С. 196-198.

³ Подробнее по данному вопросу см., например: Корбмахер А. Утверждение планирования проектов общественной инфраструктуры в немецком административно-процессуальном праве // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 3. С. 21-34.

му. Затем он обязан предоставить заинтересованным лицам возможность изложить свои мнения и сведения по проекту. Это может происходить письменно или устно. При издании предусмотренной нормы административный орган в точном отчете (*concise general statement*) должен рассмотреть эти сведения. Эта процедура *notice and comment* является совершенно центральным компонентом американского административного права, которое широко рассматривается в учебниках»¹.

С другой стороны, формализация американского процесса по образу и подобию процесса судебного с последующей бюрократизацией и волокитой подвергается критике².

При этом ЗАП США регламентирует преимущественно варианты формальной процедуры, иные типы процедуры остались за пределами его регулирования. Думается, это было довольно странное решение американского законодателя, ведь, по замечанию Г. Дж. Эдлса (G. J. Edles), уже при принятии ЗАП предполагалось, что количество дел, рассматриваемых в формальных процедурах, будет в меньшинстве³. По оценкам отдельных авторов, до 90 % административных дел в настоящее время рассматривается в США в рамках неформальных процедур⁴. Однако правила такой процедуры во многом формируются судебной практикой (которая, впрочем, носит наступательно-расширительный характер)⁵.

Итак, абсолютное большинство административных процедур в западных правовых порядках – неформальные. В известном смысле формальные процедуры являются исключением, но исключением очень важным. Ведь они позволяют наиболее тщательно изучить обстоятельства по-настоящему сложных административных дел, соблюсти баланс интересов и принять обоснованное решение. Особенно ярко эта роль формальных процедур проявляется в, пожалуй, самой слож-

¹ Шмидт-Ассманн Э. Указ. соч. С. 359.

² Подробнее по этому вопросу см.: Административное право зарубежных стран: Учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М., 2003. С. 392 (автор главы – Г.И. Никеров).

³ См.: Gary J. Edles, *An APA-Default Presumption for Administrative Hearings: Some Thoughts on “Ossifying” the Adjudication Process* // *Administrative Law Review*, 2003. № 55. P. 787.

⁴ Например: Деппе Й. Реформа административного права в странах СНГ // *Юрист*. 2005. № 1 (СПС КонсультантПлюс); Ponce J. *Good Administration and Administrative Procedures* // *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2005. Vol. 12. Issue 2. P 577.

⁵ Подробнее по этому вопросу см.: Punder H. *German Administrative Procedure in a Comparative Perspective – Observations on the Path to a Transnational “Ius Commune Proceduralis” in Administrative Law* // *The Jean Monnet Working Paper 26/13*. New York. P. 12-15.

ной сфере административно-правового регулирования – плановой деятельности¹. Справедливости ради добавим: границы между этими феноменами не всегда прозрачны. Например, письменные слушания, в германской традиции относящиеся к варианту формальной процедуры, в американском правовом порядке рассматривается как элемент неформальной процедуры². Причина несовпадения подходов обусловлена различиями в «философии процедуры». Для США партиципация – краеугольный камень правовой системы; в континентальной Европе этот тренд выражен несколько менее ярко. В любом случае, по справедливому замечанию Е. Эберле (E.J. Eberle), в обоих типах административной процедуры большинство фундаментальных принципов действует в полном объеме³.

Насколько описанные выше модели применимы к российской действительности? Как уже отмечалось, в отсутствие рамочной процедуры в РФ отдельные федеральные законы (по регистрационным действиям, лицензированию, контролю и надзору) устанавливают специальные правила. Однако в подавляющем большинстве случаев такие специальные процедуры объединяет их закрытость. Т.е. участники процедуры, по общему правилу, не могут принять участие в рассмотрении дела, изложить свою позицию, также уточнить или дополнить ее. Поэтому можно говорить о том, что основная масса российских административных процедур является не просто упрощенной, но – деформированной (по смыслу современного зарубежного законодательства).

Вместе с тем российское административное право, особенно в последние годы, постепенно «легализует» отдельные виды формальных процедур, причем в максимально усложнённой форме – по модели германских процедур планирования, с публичными слушаниями проектов актов. В административном законодательстве такие процедуры внедряются в первую очередь в сферу нормотворчества. Так, согласно утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 Правилам раскрытия федеральными органами

¹ По вопросу планирования см.: Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования): Монография / Е.В. Кудряшова. М., 2013. – 272 с.

² См., например: Shapiro M. A Golden Anniversary? The Administrative Procedure Act of 1946 // REGULATION. 1996. P. 40-48.

³ Eberle E.J. The West German Administrative Procedure Act: A Study in Administrative Decision Making // Dickinson Journal of International Law. 1984/ Vol. 3. P. 74-75.

исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения¹, федеральные органы исполнительной власти размещают для общественного обсуждения не только проекты нормативно-правовых актов, но даже уведомления о подготовке проекта нормативно-правового акта. Т.е. самостоятельным предметом обсуждения выступает по сути намерение в будущем разработать нормативный акт. Поступившие в установленные сроки предложения подлежат анализу, обобщению, после чего сводка предложений должна быть размещена на официальном сайте в сети Интернет. Таким образом, мы видим воплощение в соответствующем российском законодательстве модели notice and comment ЗАП США 1946 года.

Сравнительно недавно в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»² предпринята попытка установления рамочных процедур общественных обсуждений и общественных (публичных) слушаний. Согласно ст. 24 названного закона предметом общественных обсуждений могут быть как «общественно значимые вопросы», так и проекты решений государственных и муниципальных органов и организаций, иных органов и организаций, реализующих публичные функции (видимо, речь идет о проектах как нормативных, так и индивидуальных актов). Общественные (публичные) слушания, в соответствии со ст. 25 закона, проводятся для обсуждения «вопросов, имеющих особую значимость либо затрагивающих права и свободы субъектов права в сферах охраны окружающей среды, градостроительства, публичных закупок» (и по иным предусмотренным специальным законодательством вопросам). Однако очевидная «ахиллесова пята» процедур общественных слушаний и обсуждений заключается в том, что они закрепляют процедуры фактически без участия публичной администрации (вместо того, чтобы «встроить» общественность в многоступенчатую процедуру деятельности властных органов управления). Из этой фундаментальной ошибки вытекает конкретная проблема: неопределенность правового результата такой процедуры. Закон говорит о неких «итоговых документах», которые должны быть рассмотрены публичной администрацией и обнародованы на официальных сайтах. Однако очевидно, что «итоговый до-

¹ Рос. газ. 2012. 31 авг.

² Рос. газ. 2014. 23 июля.

кумент» общественной процедуры не является административным актом, а значит, реально не влечет никаких юридических последствий ни для граждан, ни для органов управления. Таким образом, можно смело утверждать, что предпринятая в законе об общественном контроле попытка создания общей, рамочной формальной процедуры не увенчалась успехом.

Однако по отдельным законодательным актам различной отраслевой принадлежности «рассеяны» более корректные нормы о публичных слушаниях, а значит, о формальных процедурах. Так, согласно ч. 3 ст. 28 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»¹ на публичные слушания, помимо прочего, должны выноситься: проект устава муниципального образования, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования, при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки. Нетрудно заметить, что в данном случае предусмотрена общая обязанность муниципальных образований разработать и закрепить в своих нормативных актах формальные процедуры с публичным обсуждением проектов как нормативных актов (например, проектов правил землепользования), так и индивидуальных административных актов (вроде предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка).

Примечательно, что общие требования к вышеперечисленным формальным процедурам по поводу «земельных», «строительных» административных актов содержатся также в Градостроительном кодексе (ст.ст. 24, 28, 31, 39, 40, 46)². В качестве примера приведем

¹ Рос. газ. 2003. 8 окт.

² Рос. газ. 2004. 30 дек.

правила ст. 39 Градостроительного кодекса о порядке предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства. Соответствующая процедура возбуждается по заявлению заинтересованного лица (которое, кстати, несет бремя расходов, связанных с ее проведением). Дальнейшее ее течение подразумевает участие общественности. При этом, согласно ч. 3 ст. 39, к такой общественности, по общему правилу, относятся граждане, проживающие в пределах территориальной зоны, в границах которой расположен земельный участок или объект капитального строительства, применительно к которым запрашивается разрешение. В случае если условно разрешенный вид использования может оказать негативное воздействие на окружающую среду, публичные слушания проводятся с участием правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства, подверженных риску такого негативного воздействия.

Уполномоченный на проведение слушаний орган (комиссия), согласно ч. 4 ст. 39, направляет сообщение о проведении публичных слушаний указанным лицам не позднее чем через 10 дней после поступления заявления, инициировавшего процедуру. Согласно ч. 5 ст. 39 участники публичных слушаний вправе представить в комиссию свои предложения и замечания, касающиеся указанного вопроса, для включения их в протокол публичных слушаний. В ч. 7 ст. 39 нормативно установлен максимальный месячный срок для процедуры слушаний.

По итогу процедуры подготавливается ряд документов. Первым является заключение о результатах публичных слушаний, которое подлежит опубликованию в официальном издании для муниципальных актов, а также размещается на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет (ч. 6 ст. 39). Согласно ч. 8 ст. 39 на основании заключения комиссия готовит рекомендацию (т.е. этот документ не обладает самостоятельной юридической силой, не является административным актом) – о предоставлении разрешения или об отказе в предоставлении такого разрешения, с указанием причин принятого решения. Рекомендация направляется в другой орган –

Как отмечается в исследовательской литературе, подобные нормы стали новеллой постсоветского правопорядка. Советское законодательство таких институтов не знало (см.: Майборода В.А. Публичные слушания в земельном праве // Российская юстиция. 2014. № 11 (СПС КонсультантПлюс)).

главе местной администрации, который уже уполномочен на принятие итогового решения, подлежащего опубликованию и размещению на сайте (ч. 9 ст. 39). Таким образом, мы имеем дело с классической многоступенчатой процедурой с разделением полномочий между ведомством, проводящим формальную процедуру, и ведомством, принимающим итоговый административный акт.

На первый взгляд, нормативная модель германской процедуры планирования в основных своих чертах воспринята российским законодателем довольно прилежно. Однако если в данном конкретном случае этот вывод в целом справедлив, то в ряде иных подобных процедур допущен грубый дефект: неопределенность правовой природы актов, являющихся их предметом и одновременно – результатом. Так, например, проекты генеральных планов поселений и городских округов именуется «документами федерального планирования». Естественно, что такое определение ничего не поясняет¹. Таким образом, имеет место дефект материальной нормы, ставящий под угрозу всю процедуру, т.к. не понятно, чем она заканчивается. Данную ошибку законодателя приходится исправлять судам, признавшим генеральные планы застройки нормативными актами². Рамочные нормы федерального законодательства должны детализироваться в нормативно-правовых актах местного самоуправления. Анализ этого пласта процедурного регулирования позволяет авторам выделить многие иные важные проблемы. Так, муниципальными актами нередко не регулируются порядок формирования и состав организационных комитетов по проведению публичных слушаний (а ведь если таковые будут формироваться исключительно из публичных служащих, слушания превратятся в фикцию). Нередко создаются искусственные процедурные ограничения (например, требования о представлении возражений по строго установленной форме). Наконец, в муниципальных актах зачастую отсутствуют правила принятия итоговых документов. В результате организационные комитеты составляют заключения, не отражающие всего спектра выраженных

¹ Аргументированная критика такого подхода содержится в следующей работе: Кудряшова Е. В. Оспаривание документов территориального планирования // Арбитражная практика. 2010. № 5. С. 72–77.

² См., например: Определение Верховного Суда РФ от 20 июня 2012 г. № 78-АПГ12-7 // СПС КонсультантПлюс.

мнений¹. Однако даже если в промежуточных документах (заключениях) отражаются все представленные точки зрения, законодательство не устанавливает, каким конкретно способом, кроме внесения в протокол, и в какой степени должен производиться их «учет»; процедуры не обязывают обосновывать отклонения предложений предыдущих участников. Комиссия может написать: «Большинство проголосовало отрицательно, мнения учтены, но принято иное решение»². Такой подход к публичным слушаниям лишает всю процедуру какого-либо смысла.

В ситуации пробельности законодательства о формальных процедурах, в том числе по такому ключевому вопросу, как последствия нарушения процедурных требований, именно судам приходится преодолевать складывающуюся правовую неопределенность³. Впрочем, в отсутствие не только развитого процедурного законодательства, но и сложившихся правоприменительных традиций результаты усилий судебной власти в настоящее время не внушают особого оптимизма. Проведенный М.Д. Сафаровой анализ решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов по исковым требованиям о признании публичных слушаний недействительными показывает, что лишь около 5 % из них подлежали удовлетворению⁴.

Однако если в градостроительных и земельных отношениях формальные процедуры, пусть и не всегда образцово, но реализуются, то в некоторых сферах российской действительности ситуация представляется еще более печальной. Приведем в качестве примера

¹ См.: Сигарев А. В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования // Российская юстиция. 2012. № 4 (СПС КонсультантПлюс).

² См.: Поветкина Е. Л. Изъятие имущества для публичных нужд: цивилистические устои и современные тенденции // Закон. 2014. № 2 (СПС КонсультантПлюс).

³ Например, установление существенного несоответствия протокола публичных слушаний реальному процессу публичных слушаний, подтвержденное аудиозаписью слушаний и публичными показаниями, влечет недействительность итогового акта (решение Перовского районного суда г. Москвы от 1 июня 2011 г. по делу № 2-3887/1-2011). Также основанием признания акта незаконным является проведение фактически депутатских, а не публичных слушаний. Как установил суд, фактически мнение населения и смежных землепользователей не учитывалось, во внимание принято лишь мнение представительного органа местного самоуправления (решение Змеиногорского городского суда Алтайского края от 11 мая 2011 г. по делу № 2-196/2011).

Подробнее по данному вопросу см.: Буров В. Процедура публичных слушаний // ЭЖ-Юрист. 2012. № 28. С. 6.

⁴ См.: Сафарова М.Д. Практика применения института публичных слушаний в градорегулировании // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. №№ 9, 10 (СПС КонсультантПлюс).

процедуры, связанные с планированием и размещением объектов атомной промышленности.

В ст. 14 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»¹ закрепляется ряд гарантий, в том числе – процедурного характера, для защиты прав и законных интересов невластных лиц: организации, в том числе общественные организации (объединения), и граждане имеют право на участие в обсуждении проектов законодательных актов и программ в области использования атомной энергии, а также в обсуждении вопросов по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. Федеральные органы исполнительной власти в пределах имеющихся полномочий обязаны проводить с участием организаций, в том числе общественных организаций (объединений), и граждан обсуждение вопросов о размещении, проектировании и сооружении объектов использования атомной энергии. По результатам такого обсуждения федеральные органы исполнительной власти принимают решения, которые подлежат обязательному опубликованию в официальном печатном органе. Эти решения после их принятия могут быть обжалованы в суд физическими или юридическими лицами, чьи права и охраняемые законом интересы были нарушены.

В качестве самостоятельной гарантии в ч. 4 ст. 14 предусмотрено, что организации, в том числе общественные организации (объединения), имеют право рекомендовать своих представителей для участия в экспертизах ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения на стадии их размещения, проектирования, сооружения, эксплуатации и вывода из эксплуатации.

Однако, как справедливо отмечается в специальной литературе, с правом граждан и организаций участвовать в обсуждении проектов законодательных актов и программ в области использования атомной энергии, а также в обсуждении вопросов по размещению, проектированию, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения должна корреспондировать обязанность органов власти организовывать и проводить такие обсуждения. Очевидно, что эта обязанность должна быть возложена на органы, в компетенцию которых входит принятие

¹ Рос. газ. 1995. 28 нояб.

решений по вопросам о размещении, проектировании и сооружении указанных объектов использования атомной энергии. Однако в статье 14 обязанность проводить обсуждения с участием граждан и организаций возлагается только на федеральные органы исполнительной власти в пределах имеющихся полномочий; при этом не учитывается, что отдельные полномочия в этой области имеются у исполнительных органов субъектов Российской Федерации и у органов местного самоуправления, а также у Госкорпорации «Росатом». При этом из содержания главы II федерального закона следует, что специальное полномочие устанавливать порядок и организовывать обсуждение вопросов использования атомной энергии с участием организаций и граждан сформулировано только в отношении исполнительных органов субъектов Российской Федерации; в перечне полномочий федеральных органов власти и органов местного самоуправления подобное полномочие не сформулировано¹. Думается, не будет преувеличением утверждение о том, что российское законодательство настолько противоречиво устанавливает соответствующие компетенционные нормы по поводу регулирования формальных процедур, что, по сути, речь идет о парализации соответствующего права граждан на публичные слушания уже на уровне самого федерального закона.

Судебная практика, по сути, продолжает «процедурный нигилизм» законодателя, отказывая в проверке обжалуемых административных актов. В качестве первого примера приведем попытку оспаривания распоряжения Правительства РФ от 22.02.2008 № 215-р «О Генеральной схеме размещения объектов электроэнергетики до 2020 года»². Указанным распоряжением было запланировано строительство в Челябинской области Южно-Уральской АЭС. По мнению заявителей, данное распоряжение являлось решением о размещении и сооружении Южно-Уральской АЭС и, как принятое без учета мнения граждан и итогов референдума, нарушило их право на участие в обсуждении проектов программ в области использования атомной

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об использовании атомной энергии» (постатейный) / И.Л. Абалкина, Т.Л. Ельфинова, А.С. Иорданов и др.; под общ. ред. Т.Л. Ельфиновой. М.: Комтехпринт, 2013 (СПС КонсультантПлюс).

² СЗ РФ. 2008. № 11 (ч. II). Ст. 1038.

энергии. Между тем Верховный Суд¹ квалифицировал распоряжение № 215-р исключительно как план размещения электростанций, принимаемый Правительством Российской Федерации в рамках полномочий по формированию генеральной схемы размещения объектов электроэнергетики с учетом планов развития промышленного производства и жилищного строительства, в связи с чем привлечение граждан к обсуждению данного правового акта не требовалось². Полагаем, что аргументы суда (специфика акта как основание сужения объема права на публичные слушания) с точки зрения конституционных принципов и ценностей носят искусственный характер.

Похожая ситуация имела место, когда жители г. Челябинска обратились с заявлением об оспаривании ряда положений утвержденной постановлением Правительства РФ от 20.09.2008 № 705 Программы деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на период 2009–2015 гг.³ (в части планирования строительства все той же Южно-Уральской АЭС). Суды всех инстанций также отказали в удовлетворении заявления ввиду того, что, по их мнению, имел место акт, принятие которого изъято из сферы формальных процедур: «Из содержания... норм следует, что законодатель выделяет два вида решений Правительства Российской Федерации: во-первых, решения о сооружении ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, находящихся в федеральной собственности, либо имеющих федеральное или межрегиональное значение, либо размещаемых и сооружаемых на территориях закрытых административно-территориальных образований, и, во-вторых, решения о месте размещения указанных объектов. Принятие перечисленных в части первой статьи 28 федерального закона «Об использовании атомной энергии» решений о сооружении ядерных установок относится к исключительной компетенции Правительства Российской Федерации и не требует каких-либо согласований. С утверждением заявителей о том, что оспариваемое решение Прави-

¹ Решение Верховного Суда РФ от 26.08.2008 № ГКПИ08-1528 «Об оставлении без удовлетворения заявления об отмене пункта 1 распоряжения Правительства РФ от 22.02.2008 № 215-р «О Генеральной схеме размещения объектов электроэнергетики до 2020 года», в части планирования строительства Южно-Уральской АЭС» // СПС КонсультантПлюс.

² По данному вопросу см. также: Комментарий к Федеральному закону от 21 ноября 1995 г. « 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (постатейный) (Матияшук С.В., Лазарева О.С.) М., Юстицинформ, 2010 (СПС КонсультантПлюс).

³ СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4443.

тельства Российской Федерации представляет собой решение о месте размещения Южно-Уральской АЭС, согласиться нельзя. Из материалов дела видно, что пункт 1 Постановления в оспариваемой части является именно решением о сооружении, а не о месте размещения атомной электростанции, которое принимается при согласовании с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых предполагается размещение и сооружение таких объектов... Между тем, как уже отмечалось, принятие решения о сооружении ядерных установок относится к исключительной компетенции Правительства Российской Федерации и в действующем законодательстве не содержится нормы о запрете принятия такого решения без обсуждения его проекта с гражданами и организациями»¹.

Столь же бесславно завершилась попытка гражданина оспорить законность выдачи ОАО «Концерн Росэнергоатом» лицензии на право эксплуатации энергоблока № 4 Ленинградской АЭС. Как отметили суды всех инстанций, российское законодательство исходит из того, что публичные слушания проводятся по поводу обсуждения вопросов размещения, проектирования и сооружения объектов использования атомной энергии, а не выдачи лицензии². Вывод на первый взгляд справедливый. Однако в контексте реальной ситуации, сложившейся по поводу таких публичных слушаний, данной умозаключение носит, на наш взгляд, несколько насмешливый характер.

Следовательно, процедурные гарантии российского законодательства в части таких важнейших вопросов, как размещение объектов атомной инфраструктуры, носят в настоящее время во многом декларативный характер. Не только по причине дефектов материального законодательства, но и ввиду негативного настроения судов, ищущих (и, надо сказать, успешно находящих) причины исключить соответствующие административные акты из сферы своего контроля.

Итак, попытки внедрения института формальных процедур с элементами публичных слушаний предпринимаются в настоящее

¹ Решение Верховного Суда РФ от 26.03.2009 № ГКПИ09-29 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 1 Постановления Правительства РФ от 20.09.2008 № 705 «О Программе деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009 - 2015 годы)» // СПС Консультант-Плюс.

² См.: Определение Московского городского суда от 13.02.2012 № 4г/1-11746 (СПС КонсультантПлюс).

время в нормативно-правовых актах самого различного отраслевого содержания. Однако до сих пор дефекты материального и процедурного характера делают этот институт во многом инородным для российской правовой системы. Судебная практика лишь частично исправляет ситуацию; целые блоки важнейших формальных процедур до сих пор «невидимы» для судебного взора. Полагаем, решение обозначенной проблемы требует следующих взаимосвязанных мер. Во-первых, в российском законодательстве необходимо закрепить институт формальных процедур более общего плана, где процедуры с элементом публичных слушаний будут лишь частным случаем. Во-вторых, модель такой процедуры должна опираться на фундамент материальных норм об административных актах. Другими словами, правовая природа юридического результата названных процедур должна быть формализована; речь, конечно же, должна идти о правовых формах управленческих действий. В-третьих, реализация формальных процедур невозможна без деятельности публичной администрации, поэтому процедуры, сторонами которой являются лишь невластные субъекты, следует признать парадоксом, дурной шуткой российского законодателя. Наконец, в-четвертых, исключительно важно установить правильную пропорцию между усложненными, формальными, и упрощенными, неформальными, процедурами. В качестве общей модели должны определяться вторые; первые же, являясь известным исключением, прямо предусмотренным специальным законодательством, выступают важной гарантией прав невластных субъектов, обеспечивая легитимность деятельности публичной администрации. И здесь примером для российского правопорядка может выступить соответствующий институт германского административного права.

8. Бурное развитие информационных технологий – один из важнейших и весьма устойчивых социальных трендов начиная по крайней мере с конца XX столетия. Соответственно, с этой точки зрения можно говорить о «традиционных» и «электронных» («дигитальных») административных процедурах.

Нормы о процедурах, реализуемых с использованием средств электронной связи, постепенно получают все более разнообразное законодательное регулирование. Так, сравнительно недавно ЗАП ФРГ 1976 года был дополнен ст. 3а, установившим общую презумпцию возможности замены письменного документа электронным:

«Письменная форма документа, установленная правовой нормой, может быть заменена электронной формой, если не установлено иное. В этом случае электронный документ должен быть скреплен квалифицированной электронной подписью согласно Закону об электронной подписи. Подписание электронного документа псевдонимом, который не позволяет административному органу непосредственно идентифицировать лицо, являющееся владельцем ключа подписи, не допускается»¹. При этом если переданный административному органу электронный документ не поддается обработке, административный орган без промедления сообщает отправителю с предоставлением ему описаний действующих в указанном административном органе технических программных средств. Если получатель сообщает, что он не может обработать переданный административным органом электронный документ, административный орган должен вновь переслать этот документ в подходящем электронном формате или в письменной форме»².

Конечно, норм лишь об электронной форме подачи документа совершенно недостаточно для признания процедуры «электронной». Логично предположить, что цифровизация может и будет все глубже проникать в содержание процедуры и ее правовой результат. ЗАП ФРГ 1976 года пока довольно осторожен в плане корректировки содержания процедур. А вот нормы о «цифровизации» ее правового итога в нем появились. Согласно абз. 2 ст. 41, административный акт в электронной форме считается объявленным на третий день после его отсылки; это правило не действует, если административный акт не поступил или поступил адресату позднее; при возникновении сомнений административный орган обязан подтвердить факт доставки и время доставки административного акта»³.

Несколько шире к этому вопросу подошел российский законодатель. Согласно ст. 10 Закона 2010 года о публичных услугах при предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляются:

¹ Сборник законов об административных процедурах. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. С. 117.

² Там же. С. 118.

³ Там же. С. 146–147.

1) предоставление в установленном порядке информации заявителям и обеспечение доступа заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах;

2) подача заявителем запроса и иных документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, и прием таких запроса и документов органом, предоставляющим государственную услугу, органом, предоставляющим муниципальную услугу, либо подведомственной государственному органу или органу местного самоуправления организацией, участвующей в предоставлении государственной или муниципальной услуги, с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры, в том числе единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг;

3) получение заявителем сведений о ходе выполнения запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги;

4) взаимодействие органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, участвующих в предоставлении предусмотренных законом государственных и муниципальных услуг;

5) получение заявителем результата предоставления государственной или муниципальной услуги, если иное не установлено федеральным законом;

6) иные действия, необходимые для предоставления государственной или муниципальной услуги.

Надо отметить, что феномен цифровизации порождает у отдельных исследователей известный скептицизм в отношении всей сложившейся правовой модели административных процедур. Так, по мнению австралийского ученого Й. Стюарта (I. Stewart), появление современных информационных баз данных приводит к автоматическому «устареванию» законодательства о процедурах¹. Можно согласиться с Ж.-Б. Оби (J.-B. Auby), подчеркивающим, в сущности, очень простую и очевидную вещь: законодательство об административных

¹ Stewart I. Chapter 1. Australia, in Codification of Administrative Procedure, J.-B Auby (ed.), Bruylant. 2014. P. 33-70.

процедурах – нечто гораздо большее, чем просто механическая совокупность каких-либо блоков информации¹.

Также в научной литературе можно встретить и более широкую критику консервативности всей системы публичного управления. Как пишет Э.В. Талапина, «в аналитических документах по вопросам открытого правительства подчеркивается, что традиционная вертикальная модель государства устарела, и государственный аппарат, построенный по иерархическому принципу, не в состоянии в условиях растущих объемов информации своевременно ее перерабатывать и принимать эффективные решения. Поэтому необходимо переходить к матричным или сетевым структурам построения государства»².

Подробный анализ этой проблематики выходит за рамки настоящего исследования. Отметим лишь, что, по нашему мнению, корректировка публичного управления в целом и административных процедур в частности, безусловно, неизбежна и целесообразна. Однако в то же время, думается, сохраняет актуальность высказанный еще в советской доктрине тезис о том, что «...использование новой техники в области сбора, обработки, передачи информации не меняет природы и социального содержания управленческого труда. Государственное управление по-прежнему остается самостоятельным видом социальной деятельности, а информация, содержащаяся в документах – основанием для принятия управленческих решений, осуществления организационных действий в иной форме»³. «Очарованность» новыми технологиями не должна приводить к игнорированию того базового обстоятельства, что управление есть цепочка принимаемых и реализуемых решений, как правило, дискреционного характера. Субъектами принятия таких дискреционных решений могут быть только люди (пусть и «вооруженные» техникой), а не компьютеры или программы, сколь бы сложными и технически совершенными они бы ни были. Полагаем, что можно смело утверждать: настоящее (и в еще большей степени – будущее) административного права связано с правовой регламентацией дискреционных административных актов и судебным контролем за ними; при этом форма и способ принятия таких решений не меняют сути явления. Информа-

¹ *Op. cit.* P. 30.

² Талапина Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование: Автореф. дисс...д.ю.н. М., 2015. С. 33.

³ Управленческие процедуры. М., 1988. С. 228.

ционные технологии, безусловно, корректируют и будут все более существенно модифицировать «облик» публичного управления. Однако вряд ли это когда-нибудь обесценит значимость надлежащей модели правового регулирования соответствующих отношений, в том числе – законодательства об административных процедурах.

Анализ рассмотренных выше групп административных процедур позволяет сделать следующие выводы. Функциональные особенности охранительных и нормотворческих процедур столь велики, что наиболее целесообразным представляется их самостоятельное правовое регулирование. Будущий российский закон об административных процедурах должен быть посвящен в первую очередь правоприменительным позитивным административным процедурам. Несмотря на то, что рядом европейских государств предприняты попытки всеобъемлющей систематической кодификации общего административного права, вряд ли подобная законодательная «мегаломания» будет полезна для российской правовой системы. Создание правовых основ позитивных процедур должно сопровождаться не только акцентацией примата внешнеуправленческого начала, но даже более того – изменением самой модели таких процедур. Инквизиционность, закрытость от невластных участников должны уйти в прошлое. Наоборот, первоочередное значение надлежит придать закреплению процедурных гарантий, в первую очередь праву на участие в рассмотрении административного дела. Это, впрочем, не означает «слепого копирования» судебной модели. В качестве базовой должна быть признана именно неформальная процедура. При этом необходимо не просто нормативно закрепить формальные процедуры, призванные регулировать наиболее сложные, потенциально конфликтные отношения, но и обеспечить их реальную действенность.

Список использованной литературы

1. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Рос. газ. 1997. 23 декабря.
2. Об использовании атомной энергии: Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ // Рос. газ. 1995. 28 нояб.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Рос. газ. № 256. 2001. 31 дек.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ // Рос. газ. 2003. 8 окт.

5. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Рос. газ. 2004. 30 дек.
6. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ // Рос. газ. 2009. 22 июля.
7. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 года № 210-ФЗ // Рос. газ. 2010. 27 июля.
8. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 №212-ФЗ // Рос. газ. 2014. 23 июля.
9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов: Федеральный закон от 30.12.2015 года № 447-ФЗ // Рос. газ. 2016. 12 янв.
10. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 // Рос. газ. 1996. 28 мая.
11. Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: утв. Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 // Рос. газ. № 161. 1997. 21 авг.
12. Программа деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на период 2009-2015 гг.: Постановление Правительства РФ от 20.09.2008 № 705 // СЗ РФ. 2008ю. № 39. Ст. 4443.
13. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.
14. Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: утв. Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 // Рос. газ. 2012. 31 авг.
15. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 965.
16. О Генеральной схеме размещения объектов электроэнергетики до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 22.02.2008 № 215-р // СЗ РФ. 2008. № 11 (ч. II). Ст. 1038.
17. Закон об административных процедурах Федеративной Республики Германия // Сборник законодательных актов об административных процедурах – М. – 2016 – С. 111–183.
18. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве, За-

кон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений: пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.] 2-е изд., перераб.- М., 2013. С. 196-198.

19. Общий административный кодекс Грузии 1999 года // Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент, 2013. С. 197–251.

20. Закон об административном производстве Эстонской республики 2001 года // Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент, 2013. С. 415-452.

21. Сборник законов об административных процедурах. – М.: Инфотропик Медиа – 2016 - С. 444.

22. Решение Верховного Суда РФ от 26.08.2008 N ГКПИ08-1528 «Об оставлении без удовлетворения заявления об отмене пункта 1 распоряжения Правительства РФ от 22.02.2008 N 215-р «О Генеральной схеме размещения объектов электроэнергетики до 2020 года», в части планирования строительства Южно-Уральской АЭС» // СПС КонсультантПлюс.

23. Решение Верховного Суда РФ от 26.03.2009 № ГКПИ09-29 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 1 Постановления Правительства РФ от 20.09.2008 № 705 «О Программе деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009–2015 годы)» // СПС КонсультантПлюс.

24. Определение Верховного Суда РФ от 20 июня 2012 г. № 78-АПГ12-7 // СПС КонсультантПлюс.

25. Решение Змеиногорского городского суда Алтайского края от 11 мая 2011 г. по делу № 2-196/2011 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/Jqs1VV9RMcgp/> (дата обращения: 14.03.2018).

26. Решение Перовского районного суда г. Москвы от 1 июня 2011 г. по делу № 2-3887/1-2011 [Электронный ресурс]. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc/ZatMlXni1LZw/> (дата обращения: 14.03.2018).

27. Определение Московского городского суда от 13.02.2012 № 4г/1-11746 // СПС КонсультантПлюс

28. Определение Санкт-Петербургского городского суда от 20 марта 2013 г. № 33-3115/2013 // СПС КонсультантПлюс

29. Постановление ФАС Центрального округа от 11 апреля 2013 г. по делу № А08-1852/2012 // СПС КонсультантПлюс.

30. Комментарий к Федеральному закону от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (постатейный) (Матиящук С.В., Лазарева О.С.) М. - Юстицинформ-2010 // СПС КонсультантПлюс.

31. Комментарий к Федеральному закону «Об использовании атомной энергии» (постатейный) / И.Л. Абалкина, Т.Л. Ельфимова, А.С. Иорданов и др.; под общ. ред. Т.Л. Ельфимовой. М.: Комтехпринт, 2013 (СПС КонсультантПлюс).

32. Административное право зарубежных стран: Учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М. – 2003.

33. Административное право: учебный курс / под ред. Р. А. Подоприго-ры. – Алматы – 2010.
34. Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Штатиной.- М. – 2015.
35. Административные процедуры: монография / отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. – М. – 2017.
36. Буров В. Процедура публичных слушаний // ЭЖ-Юрист. 2012. № 28.
37. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / под ред. Ю. Н. Старилова. Монография.- М. – 2010.
38. Делле Й. Реформа административного права в странах СНГ // Юрист. 2005. № 1 (СПС КонсультантПлюс)
39. Дегтярева Е.А. Административные процедуры: Автореф. дисс...к.ю.н. Ростов н/Д. – 2007.
40. Дидикин А.Б. Экономическая экспертиза правовых актов в сфере предпринимательской деятельности // Право и экономическая деятельность: современные вызовы: монография / Е.Г. Азарова, А.А. Аюрова, М.К. Белобабченко и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, Статут, 2015 (СПС Консультант-Плюс)
41. Ефремов А.А. Формирование судебной практики по вопросам оценки регулирующего воздействия // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 8.
42. Корбмахер А. Утверждение планирования проектов общественной инфраструктуры в немецком административно-процессуальном праве // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 3.
43. Кудашкин А.В. Антикоррупционная экспертиза: теория и практика: научно-практическое пособие. М.: Норма, Инфра-М. – 2012.
44. Кудряшова Е. В. Оспаривание документов территориального планирования // Арбитражная практика. 2010. №5.
45. Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования): Монография / Е.В. Кудряшова. М. - 2013.
46. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук. - М. – 2002.
47. Лопман Э. Административный акт и интересы общественных групп: производство в Эстонии // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан. Материалы Международной конференции на тему: «Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны», 18 марта 2010 г. / Ун-т мировой экономики и дипломатии. Отв. ред. Л.Б. Хван. – Ташкент: Издательство «ABU MATBUOT-KONSALT», 2011.
48. Майборода В.А. Публичные слушания в земельном праве / Российская юстиция. 2014. № 11 // СПС КонсультантПлюс.
49. Морозова О.В. Административные процедуры в РФ, США и ФРГ: Дисс...к.ю.н. М. - 2010.

50. Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): Дисс...к.ю.н. Воронеж - 2007.
51. Панова И.В. Юридический процесс. Саратов - 1998.
52. Панова И.В. Административно-процессуальное право России: монография / И.В. Панова. – 3-е изд., пересмотр. – М. – 2012.
53. Поветкина Е. Л. Изъятие имущества для публичных нужд: цивилистические устои и современные тенденции // Закон. 2014. № 2 (СПС КонсультантПлюс).
54. Протасов В.Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Советское государство и право. 1990. № 7.
55. Публичные услуги и право: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова.- М. - 2007.
56. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сборник / под общей ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой.- М. - 2007.
57. Сафарова М.Д. Практика применения института публичных слушаний в градорегулировании // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. №№ 9, 10 (СПС КонсультантПлюс).
58. Сигарев А. В. Публичные слушания: типичные проблемы муниципально-правового регулирования // Российская юстиция. 2012. № 4 (СПС КонсультантПлюс).
59. Талапина Э.В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование: Автореф. дисс...д.ю.н. М., 2015.
60. Тихомиров Ю.А. Административные процедуры: доктрина и практика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011.
61. Управленческие процедуры. М. - 1988.
62. Хамедов И. А., Хван Л. Б., Цай И. М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть: Учебник. - Ташкент - 2012.
63. Шмидт-Ассманн Э. Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М., 2017.
64. Eberle E.J. The West German Administrative Procedure Act: A Study in Administrative Decision Making // Dickinson Journal of International Law. 1984/ Vol. 3.
65. Shapiro M. A Golden Anniversary? The Administrative Procedure Act of 1946 // REGULATION. 1996.
66. Gary J. Edles, An APA-Default Presumption for Administrative Hearings: Some Thoughts on “Ossitying” the Adjudication Process // Administrative Law Review, 2003. № 55.
67. Ponce J. Good Administration and Administrative Procedures // Indiana Journal of Global Legal Studies. 2005. Vol. 12. Issue 2.
68. J.-P. Schneider, Chapter 10. Germany, in Codification of Administrative Procedure, J.-B Auby (ed.), Bruylant. 2014.

**К вопросу о юридическом значении административных процедур
в планировании**
**The legal role of administrative procedures
in planning**

Кудряшова Екатерина Валерьевна,
старший научный сотрудник
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент
Адвокат АПМО (г. Москва, Россия)
Kudryashova Ekaterina Valerievna,
Senior Researcher, Institute of Legislation and Comparative Law under
the Government of Russian Federation,
Candidate of Law, Associate Professor,
Attorney at Law, the Moscow Region Chamber of Advocates
(Moscow, Russia)

В статье приводятся несколько соображений о значении административных процедур в планировании. Автор полагает, что юридическое значение административных процедур в стратегическом планировании изменяется и акцент смещается в сторону обеспечения поставленных целей планирования. В статье приводятся выводы советских теоретиков административного права о том, что внутринациональные процедуры планирования дополнялись современным тому времени наднациональным уровнем планирования - процедурами координации планирования в рамках СЭВ. Проводятся параллели с современным этапом международной экономической интеграции в рамках Евразийского экономического союза.

Ключевые слова: планирование, стратегическое планирование, административные процедуры, Евразийский экономический союз (ЕЭС), Совет экономической взаимопомощи (СЭВ).

A few considerations about the role of administrative procedures are presented in the article. The author considers that the legal role of administrative procedures in strategic planning is changing and getting focused on achieving the purposes planned. The article presents the conclusions of the Soviet theorists of administrative law that the intra-national planning procedures were supplemented by the current supranational level of planning — procedures for coordinating planning within the framework of the CMEA. The parallels with contemporary stage of integration within the Eurasian economic union are made.

Keywords: planning, strategic planning, administrative procedures, Eurasian economic union (EEU), Council for Mutual Economic Assistance (CMEA).

В XXI веке человечество столкнулось с парадоксом планирования: при нарастающей тенденции к недостоверности прогнозов и планов, востребованность даже минимально корректных планов только растет: «непредсказуемость делает особенно востребованными сколько-нибудь достоверные предсказания, поэтому именно в этой новой ситуации даже минимально корректное прогнозирование становится критически актуальным»¹. Возникает необходимость в научном осмыслении планирования во всех его проявлениях², в том числе в осмыслении административных процедур в планировании.

Как выясняется, в период расцвета юридической научной мысли о правовых проблемах планирования – в исследованиях 80-х годов проблема административных процедур уже была поставлена. Мы находим следующее высказывание о значении административных процедур в планировании: «Юридическое значение процедур в планировании состоит в том, что они охватывают такие действия, которые вызывают изменения в объеме, составе, распределении и использовании прав субъектов планирования, а также в составе и назначении этих обязанностей – источников обеспечения этих прав. Плановые процедуры и обусловленные их реализацией изменения разнообразны, но всегда связаны с изменениями в плане и его реализации. Конечная цель процедур в планировании состоит в содействии осуществлению поставленных партией задач в области экономического и социального осуществления субъектами планирования их прав и обязанностей: закреплении наиболее рациональных приемов плановой работы и т.д. В юридическом аспекте ближайшая цель процедур планирования – упорядочение реализации субъектами плановой деятельности их компетенции.»³

Несмотря на то, что научная ценность процитированного положения сохранилась, в новых реалиях, по нашему мнению, нельзя полностью с ним согласиться. Ближайшая юридическая цель процедур планирования – реализация субъектами их компетенции могла

¹ Шестакова И. Г. Анализ современных тенденций научно-технического прогресса и горизонты планирования // Научный журнал НИУ ИТМО. Сер. «Экономика и экологический менеджмент». 2013. № 3. С. 32.

² Кудряшова, Е. В. Вопросы правового регулирования государственного планирования // Журнал рос. права. 2009. № 10; Кудряшова, Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования) / Е. В. Кудряшова. — М.: БИБЛИО ГЛОБУС, 2013.

³ Управленческие процедуры. Кол. авт.: Лазарев В.М., Муксинов И.Ш., Ноздрачев А.Ф. М. Наука. 1988. С. 45.

быть обозначена в рамках текущего и долгосрочного планирования, когда была возможность определить некую последовательность действий в рамках плана. В стратегическом планировании остается только обозначенная «конечная цель» – реализация поставленных задач и достижение поставленных социально-экономических и иных целей.

В современной стратегической парадигме планирования последовательность действий не устанавливается и считаются приемлемыми любые действия, отвечающие изменяющимся условиям реальности. Главное условие состоит в том, чтобы предпринятые действия вели в конечном счете к достижению намеченной стратегическим планом цели. За счет этого подхода планирование как управленческий прием обнаруживает достаточную гибкость, чтобы адаптировать управленческие решения к постоянно изменяющейся ситуации¹. В рамках планирования серьезно расширяется дискреция и свобода усмотрения за счет приемлемости любых действий, ведущих к достижению целей²

В научных публикациях постепенно набирает популярность мысль о том, что сегодня мы имеем дело с новым административным правом, отсюда юридическое значение административных процедур преобразуется: «Современные административные процедуры требуют собственной идентификации в правовой сфере, превращаясь в единый цикл, процесс без четкого начала и конца. В результате, административные процедуры начинаются на предварительных стадиях и продолжают далее в соответствующей деятельности, будь то

¹ См.: Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 176; Стариков Ю. Н., Давыдов К. В. Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1. С. 125–151.

² Подробнее см.: Давыдов К. В. Дискреция и ошибки законодателя // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 57–65; 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 / под науч. ред. Ю. Н. Старикова, К. В. Давыдова ; под общ. ред. Л. П. Чумаковой. Новосибирск, 2015. С. 70–97; Его же. Дискреционные административные акты и административные процедуры: вопросы теории и практики // Правовая наука и реформа юридического образования. 2014. № 4. С. 105–114; Его же. Законодательство об административных процедурах и дискреционные административные акты: проблемы теории и практики // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Право». 2015. № 2. С. 113–128.

издание норм, принятие решений или иная деятельность, пока не достигнет определенного эффекта или результата».¹ По мнению Хавьера Баренса, природа старых административных процедур сводилась к обеспечению принятия решения, новые административные процедуры в контексте новых форм управления являют собой нечто большее – они могут пониматься как «система коммуникационного обмена между администрацией и гражданином». Старые административные процедуры обеспечивали принятие решения, а новые административные процедуры способствуют формированию «подхода публичной власти к разрешению проблемы». В некотором смысле, локальный принцип административных процедур «принцип охвата большего меньшим», предлагаемый в некоторых публикациях, обеспечивает такую ориентацию на конечную цель планирования.²

Сам по себе подход к значению административных процедур усложняется. Например, предлагается разделить функции административных процедур на «неинструментальные» и «инструментальные».³ К неинструментальным функциям относятся те, которые не связываются с результатом административной процедуры. Неинструментальные функции включают в себя следующие:

- защита человеческого достоинства;
- продвижение идеи «социальной включенности» и участия граждан в управлении;
- повышение прозрачности управления и подотчетности власти;
- повышение уровня законности.

«Инструментальные функции» административных процедур касаются достижения с помощью административных процедур определенного материального результата. Видимо здесь административные процедуры рассматриваются не как самоценное правовое явление, а как инструмент достижения определенной цели.

¹ Javier Barnes Transforming Administrative Procedure. Towards the third generation of administrative procedures. / Paper of Workshop on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7-9, 2009, С. 26 ([http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Javier_Barnes_CompAdLaw_paper_\(rev\).pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Javier_Barnes_CompAdLaw_paper_(rev).pdf)) (Доступ 5 июня 2015 года)

² Давыдов К.В. Принципы административных процедур: функции, система, перспективы развития // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2017. № 2. С.125-142.

³ Ponce J. Good Administration and Administrative Procedures // Indiana Journal of Global Legal Studies. 2005 Vol. 12 Issue 2 P. 551–588.

К инструментальным функциям административных процедур относятся:

- защита прав и законных интересов;
- обеспечение должного уровня управления («хорошего управления»¹) как конечной цели.

Обеспечение последнего тесно связано с понятием о рамках дискреции или свободы усмотрения. Проблематика свободы усмотрения присуща новому подходу в административном праве, который ставит вопрос не только о законности административного решения и его принятии сугубо в рамках заданных полномочий, но и о качестве решения. Решение должно быть «правильным», что включает в себя обоснованность и соответствие «общим интересам».

Для административных процедур в планировании «инструментальные» функции имеют превалирующее значение в силу ориентированности на конечный результат.

В контексте стратегического планирования мы полагаем соответствие общим интересам следует дополнить, а возможно и заменить на соответствие целям планирования в их иерархии². Такое предложение мы основываем на научных взглядах на соотношение интересов и целей в праве. Например, профессор А.И. Экимов о соотношении интересов и целей в праве писал следующее: «На уровне правовой идеологии осознание объективного интереса выражается обычно в намерениях, мотивах. Но наиболее значительным формирующим элементом сознательных поступков людей выступают цели, через которые интересы вплетаются в содержание сознательной деятельности. Интересы служат источником целей, в них они получают

² Об целеполагании и иерархии целей в современном стратегическом планировании см. Институты финансовой безопасности: монография / И. И. Кучеров [и др.]. — М.: ИНФРА-М: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017; Риски финансовой безопасности: монография / И.И. Кучеров [и др.]. — М.: Норма: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 2018; Поветкина, Н. А. Государственное управление и система государственных органов в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Государственная служба. 2017. Т. 19. № 2; Поветкина, Н. А. Национальная безопасность Российской Федерации: финансово-правовые условия обеспечения // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2017. № 8.; Леднева Ю., Черникова Е. Законы для блага экономики. // Государственная служба. 2017. № 1(105). С. 27-29; Радван М., Швейгль Й. Леднева Ю.В. Взаимосвязь экономики и финансового права на примере макропроденциального регулирования в банковской сфере Чешской Республики и Российской Федерации// Современное право. 2016. № 8. С. 128–134.

«субъективизацию». С другой стороны, чтобы интересы были реализованы, они должны быть осознаны и оценены в форме цели. Принципиально важным является раскрытие особенностей соотношения между целями и интересами. Так как объективный интерес не всегда осознается, то его наличие не ведет автоматически к формированию целей. К тому же осознание интереса может выражаться как в активных действиях субъекта, так и в его бездействии, например, что соответствующих результат наступит сам по себе. Но если цель и сформировалась, то она лишь более или менее адекватно отражает содержание соответствующих интересов»¹.

В рамках стратегического планирования цели должны обладать качествами стратегических целей. Афанасьев В.Г. так определял качества стратегических целей: «Стратегические цели выражаются, как правило, в качественном виде (например, совершенствование системы управления) и обретают «траекторную» форму. Траектория представляет собой линию движения системы по пути к заданной цели».² В научном исследовании И.Н. Маланыча читаем, что «системообразующим элементом категории «стратегическая цель» является цель правового регулирования, обладающая атрибутом стратегичности, т.е. приоритетности, первоочередности и важности для сбалансированного удовлетворения интересов государства и общества».³

Учитывая, что всякое управление – это целенаправленная деятельность, возможно, категория целей гораздо лучше подходит для формулировки юридического значения административных процедур не только в планировании, но и в других областях.

Проблема юридического значения процедур в управлении приобретает новые аспекты в связи с появлением нового уровня правового регулирования – правового регулирования Евразийского экономического союза, где стратегическое планирование играет очень важную роль в процессе экономической интеграции.¹ В ближайшее время к внутригосударственным вопросам регулирования добавятся

¹ Экимов А.И. Политические интересы и юридическая наука // Государство и право. № 11. 1996. с. 3–9.

² Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. М. Политиздат. 1975. С. 134.

³ Маланыч И.Н. Стратегические цели как объекты правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13 с. 8–12.

¹ См. Шохин С.О. Кудряшова Е.В. Правовые основы обеспечения элементов стратегического планирования в рамках ЕАЭС // Юридический мир. 2017. № 11 С. 59-63.

надгосударственные и здесь категория цели в отличие от категории «общие интересы» подойдет больше для определения юридического значения процедур.

В уже упомянутом исследовании о проблемах управления 80-х годов рассматривали внутреннее регулирование планирования и его соотношение с планированием в рамках международной экономической интеграции, существовавшей на тот момент, – Совета экономической взаимопомощи (СЭВ). Процедуры участия в сотрудничестве в области плановой деятельности со странами – членами СЭВ авторы труда относили к числу административных процедур планирования: «Процедура участия в сотрудничестве в области плановой деятельности составляет продолжение и в то же время органическую часть процесса государственного планирования экономического и социального развития СССР. Принципиальная особенность этой процедуры заключается в том, что она не изменяет характера нашего государственного планирования, но обогащает его содержание, обуславливая новые требования к процессу разработки государственных планов и организации их выполнения. Содержание процедуры участия в сотрудничестве со странами – членами СЭВ образуют действия компетентных государственных органов в отношениях, связанных с координацией государственных планов; с взаимными консультациями по основным вопросам экономической и научно-технической политики; разработкой долгосрочных целевых программ сотрудничества; контактов в области прогнозирования; совместным планированием отдельных видов производств; составлением согласованных планов многосторонних интеграционных мероприятий; обменом опытом по совершенствованию систем планирования и в целом управления народным хозяйством.»¹

Здесь можно увидеть некоторые исторические параллели с современными процессами международной региональной экономической интеграции. Логическое развитие союзов государств рано или поздно приходит к вопросу о согласовании и координации в стратегическом управлении: «Применение надгосударственного стратегического планирования и согласование решений в области стратегического управления тесно связаны с гармонизацией государственного управления вообще. Гармонизации государственного управления как

¹ Управленческие процедуры. Кол. авт: Лазарев В.М., Муксинов И.Ш., Ноздрачев А.Ф. М. Наука. 1988. С. 62

обобщающей категории власти, в свою очередь, всегда связывается с проблемой суверенитета и представляет собой крайне чувствительный вопрос интеграции».¹

Научные исследования относительно административных процедур в стратегическом планировании будут продолжаться. Очевидно, формирование теоретических подходов со временем выйдет за рамки российской теории административного права.

Список использованной литературы

1. Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. М. Политиздат. 1975.
2. Давыдов К. В. Дискреция и ошибки законодателя // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2.
3. Давыдов К.В. Дискреционные административные акты и административные процедуры: вопросы теории и практики // Правовая наука и реформа юридического образования. 2014. № 4.
4. Давыдов К.В. Законодательство об административных процедурах и дискреционные административные акты: проблемы теории и практики // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Право». 2015. № 2.
5. Давыдов К.В. Принципы административных процедур: функции, система, перспективы развития // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2017. № 2.
6. Давыдов К.В. 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 / под науч. ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова ; под общ. ред. Л. П. Чумаковой. Новосибирск, 2015.
7. Давыдов К.В. Судебный контроль за дискреционными административными актами и процедурами в РФ: правовые проблемы и возможные пути их решения // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 4.
8. Институты финансовой безопасности: монография / И. И. Кучеров [и др.]; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М.: ИНФРА-М: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017.
9. Кудряшова, Е. В. Вопросы правового регулирования государственного планирования // Журнал рос. права. 2009. № 10.
10. Кудряшова, Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования) / Е. В. Кудряшова. — М.: БИБЛИО ГЛОБУС, 2013.

¹ Кудряшова Е.В. Шохин С.О. Управление финансово-экономической сферой на основе стратегического планирования: правовые аспекты. Монография. М.: МГИМО-Университет. 2018. С. 141.

11. Леднева Ю., Черникова Е. Законы для блага экономики // Государственная служба. 2017. № 1(105).
12. Маланыч И.Н. Стратегические цели как объекты правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13.
13. Поветкина, Н. А. Государственное управление и система государственных органов в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Государственная служба. — 2017. Т. 19. № 2.
14. Поветкина, Н. А. Национальная безопасность Российской Федерации: финансово-правовые условия обеспечения // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2017. № 8.
15. Радван М., Швейгль Й. Леднева Ю.В. Взаимосвязь экономики и финансового права на примере макропроденцуального регулирования в банковской сфере Чешской Республики и Российской Федерации // Современное право. 2016. № 8.
16. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2009.
17. Риски финансовой безопасности: монография/ И.И. Кучеров [и др.]: Отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. — М.: Норма: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 2018.
18. Стариков Ю. Н., Давыдов К. В. Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1.
19. Управленческие процедуры. Колл. Авт: Лазарев В.М., Муксинов И.Ш., Ноздрачев А.Ф. М. - Наука. 1988.
20. Шестакова И. Г. Анализ современных тенденций научно-технического прогресса и горизонты планирования // Научный журнал НИУ ИТМО. Сер. «Экономика и экологический менеджмент». 2013. № 3.
21. Шохин С.О. Кудряшова Е.В. Правовые основы обеспечения элементов стратегического планирования в рамках ЕАЭС //Юридический мир. 2017. № 11.
22. Шохин С.О. Кудряшова Е.В. Управление финансово-экономической сферой на основе стратегического планирования: правовые аспекты. Монография. М.: МГИМО-Университет. 2018.
23. Экимов А.И. Политические интересы и юридическая наука // Государство и право. № 11. 1996.
24. Ponce J. Good Administration and Administrative Procedures //Indiana Journal of Global Legal Studies. 2005 Vol. 12 Issue 2.

**Дискреция и законодательство об административных процедурах:
опыт Германии**
**Discretion and legislation on administrative procedures:
the experience of Germany**

Пуделька Йорг
судья административного суда г. Берлин (г. Берлин, Германия)
Pudelka Yorg
Judge of the Administrative Court of Berlin (Berlin, Germany)

В статье проанализированы вопросы плотности судебного контроля за формами административного усмотрения в Германии. Отдельное внимание уделено проблемам ошибок дискреции (неприменение усмотрения, нарушение пределов усмотрения, неверное применение усмотрения), на основе анализа конкретных решений Федерального административного суда ФРГ. Сделаны выводы о принципиальной применимости германского опыта для развивающихся правовых порядков.

Ключевые слова: усмотрение, законность, пропорциональность, административные процедуры.

The article analyzes the issues of judicial control over the forms of administrative discretion in Germany. Special attention is paid to the problems of discretion errors (non-use of discretion, violation of margin of discretion, incorrect application of discretion), based on the analysis of specific decisions of the Federal Administrative Court of Germany. Conclusions are made about the fundamental applicability of the German experience for developing legal systems.

Keywords: discretion, legality, proportionality, administrative procedures.

При проверке правомерности административных актов большую роль играет проверка применения дискреционных полномочий, а также так называемых неопределенных правовых понятий.

Согласно принципу правового государства надо исходить из того, что все обременительные административные акты должны основываться на правовой норме. Однако эту норму необходимо толковать, чтобы затем можно было субсуммировать, то есть подвести обстоятельства дела под эту норму. Порой это может быть сопряжено с трудностями, в частности тогда, когда норма содержит неопределенные правовые понятия.

Приведем следующий пример. Согласно § 35 Закона о промыслах (нем. «Gewerbeordnung»)¹ осуществление предпринимательской деятельности в случае ненадежности предпринимателя подлежит запрету. При этом понятие ненадежности требует толкования. Федеральный административный суд определяет его в постоянной судебной практике таким образом, что предприниматель является ненадежным, если «по общему впечатлению от его поведения и репутации недостаточно гарантирует то, что в будущем он будет осуществлять свою предпринимательскую деятельность надлежащим образом»².

При этом толкование неопределенных правовых понятий следует классическими критериями толкования, которые были составлены, в сущности, еще Фридрихом Карлом фон Савиньи (Friedrich Carl von Savigny)³:

- грамматическое толкование;
- систематическое толкование;
- историческое толкование;
- телеологическое толкование.

Если грамматическое толкование рассматривает просто текст, при систематическом толковании рассматривается взаимосвязи нормы, в которых находится толкуемая норма. Зачастую на основании норм, находящихся до или после толкуемой нормы, можно сделать выводы о понимании нормы. Здесь могут играть роль также базовые принципы, которые, возможно, изложены в начале закона. Историческое толкование задается вопросом об истории возникновения нормы и при этом, в частности, о воле законодателя. Телеологическое толкование задается вопросом о смысле и задачах нормы, то есть, прежде всего, о целях, которые необходимо достичь с помощью нормы. Если эти методы приводят не к однозначным или даже противоречивым результатам, то приоритет, как правило, отдается телеологическому толкованию.

Толкование неопределенных правовых понятий, как правило, может быть проверено судом в полном объеме. Поэтому суд в принципе может всегда прийти к выводу о том, что норму необходимо

¹ https://www.gesetze-im-internet.de/gewo/__35.html

² Ср., напр., решение Федерального административного суда от 9 марта 1994 г., номер дела 1 В 33.94.

³ Friedrich Carl von Savigny, System des heutigen Römischen Rechts. S. 213.

понимать иначе, чем это предполагал административный орган в своем решении. Из этого правила есть исключения, связанные с наличием у административного органа права на диапазон оценок. Последний не может быть проверен судом в полном объеме; в соответствии с практикой Федерального административного суда проверки допустимы лишь в исключительных случаях, если это оправдано особыми основаниями¹. К таким ситуациям относятся следующие случаи:

- экзаменационные решения и решения, похожие на экзаменационные, в силу неповторимости конкретной ситуации оценки в момент проведения экзамена²;
- аттестация государственных служащих³;
- решения оценочного характера со стороны комиссий, не зависящих от указаний, состоящих из экспертов и/или представителей интересов⁴;
- прогнозные и оценочные решения экономического и политического характера⁵.

Тем не менее признание в названных случаях права административного органа на диапазон оценки не означает, что эти случаи вообще не подлежат судебной проверке. Таковая возможна, правда, в ограниченном объеме. Суды вправе проверять подобные решения только на предмет наличия внешних, формальных ошибок, или ошибок, выходящих за пределы предоставленного диапазона оценки по смыслу и целям его предоставления. Для группы случаев, связанных с экзаменационными решениями, это означает, что экзаменационные решения во всяком случае могут быть проверены судом на предмет:

- соблюдены ли существенные процедурные предписания (например, в ходе группового экзамена в течение одного часа один из

¹ Решение Федерального административного суда 100, 221, 225.

² Решение Федерального административного суда 84, 34 – юридический государственный экзамен; решение Федерального административного суда 8, 272 – перевод в следующий класс школы.

³ Решение Федерального административного суда 97, 128, 129 – служебная аттестация государственного служащего его начальником.

⁴ Решение Федерального административного суда 91, 211, 215 – классификация произведений, развращающих малолетних, со стороны Федерального цензурного учреждения (Bundesprüfstelle).

⁵ Решение Федерального административного суда 97, 203 – необходимость военных полетов на малых высотах; решение Федерального административного суда 82, 296, 299 – оценка максимального количества лицензий для такси в целях обеспечения функционирования таксистской предпринимательской деятельности.

кандидатов получил всего одну минуту, когда другому дали возможность говорить 30 минут);

– исходил ли административный орган из верных обстоятельств дела (в том числе были ли верно учтены результаты предыдущих экзаменов);

– соблюдены ли общепризнанные критерии оценки (в частности, мнение, высказанное в литературе или судебной практике, в ходе экзамена не может быть оценено как ложное или неверное);

– свободно ли решение от соображений, не имеющих отношения к делу (например, самая красивая студентка получает более высокую оценку, чем самая некрасивая).

То же самое касается других случаев групп, связанных с диапазоном оценки. В случае сомнения диапазон оценки с учетом права на судебную защиту в соответствии со ст. 19 ч. 4 Основного Закона ФРГ необходимо всегда узко толковать в свете принципа правового государства.

Отдельного внимания заслуживает феномен ошибок усмотрения.

Если законодательство предоставляет административному органу усмотрение, то решение административного органа проверяется также на предмет правильного применения такого усмотрения. Согласно § 40 Закона ФРГ 1976 года об административных процедурах (далее – ЗАП ФРГ) административный орган обязан применять свое усмотрение в соответствии с целью предоставления права усмотрения и соблюдать предусмотренные законом пределы усмотрения. Существенные аспекты, которыми административный орган должен руководствоваться при применении усмотрения, согласно § 39 ч. 1 предложение 3 ЗАП ФРГ должны быть также включены в обоснование административного акта. Правильное применение усмотрения со стороны административного органа может быть перепроверено им самим или вышестоящим административным органом в случае досудебного обжалования. Административный орган или вышестоящий административный орган может, в частности, по-другому оценить целесообразность решений и тем самым принять другие решения, даже если нет никаких сомнений в правомерности первоначально принятого решения. Это не вызывает в принципе никаких правовых проблем в отношении защиты доверия, поскольку заявитель сам посредством подачи претензии препятствует вступлению административного акта в законную силу, препятствуя тем самым связанной с этим более трудной отменности.

Более сложная ситуация возникает в случае судебного обжалования административного акта, поскольку суды уже в силу принципа разделения властей, гарантированного в Конституции через принцип правового государства, вправе проверять лишь правомерность (а не целесообразность) действий исполнительной власти. Поэтому в рамках процесса в административном суде проверка дискреционных решений согласно § 114 предложению 1 Административно-процессуального кодекса Германии ограничивается тем, является ли административный акт или отказ в издании или неиздании административного акта неправомерным, так как предусмотренные законом пределы усмотрения нарушены или усмотрение не было применено согласно цели его предоставления. Конкретно это означает, что в суде может быть заявлено лишь требование о проверке наличия следующих ошибок усмотрения.

1. Неприменение усмотрения

Если закон предоставляет административному органу право применения усмотрения, это означает также обязанность применения данного усмотрения. Поэтому если административный орган не рассматривает возможность дискреции (потому что вообще не осознает, что закон предоставляет ему усмотрение или так как он хотя и осознает это, но ошибочно предполагает, что ему не надо применять предоставленное усмотрение), то здесь уже имеет место ошибка усмотрения. В случае сомнения административный орган обязан доказать, что он применил усмотрение¹. Например, закон предоставляет административному органу усмотрение относительно вопроса, как действовать в целях предотвращения опасности. Неприменение усмотрения имеет место, если административный орган вообще не осознает предоставленное усмотрение и исходит из обязательного решения («всегда, когда есть опасность, он обязан действовать»), а также в случае, когда публичная администрация лишь абстрактно допускает усмотрение, в конкретном случае исходя из ошибочной убежденности в том, что таковое сведено к нулю.

2. Нарушение пределов усмотрения (принципа соразмерности)

Применение усмотрения подразумевает соблюдение административным органом установленных законом пределов усмотрения (§ 40 ЗАП ФРГ). Они следуют из Конституции и закрепленных в ней (а также в иных нормативных актах) правовых принципов, к числу

¹ Вестник немецкого административного права. 1983, 998

которых относится также вытекающий из принципа правового государства принцип соразмерности.

Так, в соответствии с Положением о государственных пошлинах (нем. «Gebührenordnung») за определенный документ устанавливается административная пошлина в размере «до 50 евро». Если административный орган устанавливает 60 евро, это является нарушением пределов усмотрения.

Указанный вид ошибки дискреции также имеет место, когда административный орган избирает другое правовое последствие, чем предусмотрено в законе, либо нарушает принцип защиты доверия, либо нарушает основные права. Все эти ситуации имеют общим то, что административный орган избирает правовое последствие, которое является неправомерным, а значит – вследствие связанности исполнительной власти законом – не может быть избрано. Принцип соразмерности в качестве неотъемлемой части принципа правового государства закреплен также в конституционном праве. Ни одно решение, в том числе – дискреционное, не может быть несообразным цели предусмотренной законом правовой нормы¹. При этом соразмерность может быть проверена следующим образом:

- наличие легитимной цели;
- пригодность;
- необходимость;
- соразмерность в узком смысле.

В соответствии с тестом на пропорциональность в первую очередь цель, которую административный орган преследует принимаемой мерой, должна быть легитимной. Это имеет место тогда, когда она соответствует смыслу и цели предоставления усмотрения со стороны законодателя. Административный орган своей мерой не вправе преследовать другие цели. Если он все же это делает, то мера является неправомерной уже по этой причине.

Например, в соответствии с нормами законодательства о полиции в рамках общего предотвращения опасности может проводиться установление личности. Если в связи с демонстрацией, в рамках которой совершаются насильственные действия, существует возможность установить личность лиц, то полиция при выборе лиц, чью личность она намерена установить, обязана исходить из цели предоставления данного усмотрения. Цель эта заключается, несомненно, в

¹ Решение Федерального административного суда 65, 178.

быстром, безопасном, эффективном предотвращении опасности. Если полицейский сначала устанавливает личность красивой блондинки Б, так как ему хочется увидеться с ней снова в частном порядке, вместо того, чтобы предпринимать меры в отношении менее привлекательного, однако применяющего насилие правонарушителя П, то эта мера является неправомерной уже потому, что частная цель, которую преследует полицейский, не находится ни в какой связи с целью предоставления усмотрения (предотвращение опасности).

Если административный орган своей мерой преследует легитимную цель, то принятая мера должна быть также пригодной для достижения данной цели. Пригодными при этом являются все те меры, с помощью которых последняя может быть достигнута. Так, если некий молодой человек М крадет на соседнем участке черешню с одного дерева, то прицельный выстрел полицейского П, который попадает молодому человеку в руку, является пригодным для того, чтобы удержать его от продолжения кражи черешни.

Наряду с этим пригодные меры должны быть также необходимыми для достижения преследуемой цели. Это значит, что не должно существовать никакого более мягкого средства, которое в равной мере надежно достигло бы данной цели. Более мягким при этом средство является всегда тогда, когда оно в меньшей степени вмешивается в права затронутого лица. В указанном выше случае кражи черешни в зависимости от ситуации может быть достаточным также свистка или строго устного предупреждения со стороны полицейского, чтобы удержать молодого человека от продолжения хищения. Поскольку эти средства будут ущемлять права молодого человека в меньшей степени, чем выстрел из служебного оружия полицейского, который может привести к серьезным негативным последствиям для здоровья, выстрел, хотя и был бы пригодным, но не является необходимым.

Важно, однако и то, что необходимость имеет место в том случае, если более мягкие средства существуют, но они не приведут к успеху в равной мере надежно. То есть если в нашем примере известно, что дети регулярно крадут черешни в данном месте и свистком или предупреждением их никак не отпугнуть и если никаких более мягких средств нет, то выстрел из оружия может также оказаться необходимым в этом смысле. В принципе и здесь действует правило, согласно которому право не должно уступать бесправию. В частно-

сти, в случаях предотвращения опасности административные органы вправе избирать средства, пригодные для того, чтобы безопасно и надежно, быстро и эффективно предотвратить опасность.

Соразмерной (в узком смысле, то есть пропорционально) мера является всегда в тех случаях, когда преследуемая цель по своей значимости не является несоразмерной степени вмешательства¹. Так ли это, в конкретном случае необходимо определять путем взвешивания. Если в случае с вором черешни свистком и строгим криком полицейского невозможно удержать молодого человека от кражи черешни и других более мягких средств нет, то выстрел из служебного оружия был бы необходимым, чтобы предотвратить дальнейшее ущемление права собственности. Вместе с тем такой выстрел в конечном итоге был бы несоразмерным, поскольку преследуемая с его помощью цель (борьба с ущемлением права собственности) по своей значимости была бы несоразмерной степени вмешательства. Если полицейский выстрелом убьет молодого человека, то опасность для собственности была бы надежно предотвращена, однако степень ущемления правового блага жизни была бы настолько интенсивной, что это не было бы пропорциональным охраняемому правовому благу. Другими словами: жизнь человека, которая в таком случае была бы с высокой вероятностью полностью или все же значительно ущемлена, является более значимой, чем – относительно менее значительное – нарушение права собственности в виде кражи нескольких черешен.

Несоразмерные решения являются неправомерными. Тем самым они ведут автоматически также к наличию ошибки усмотрения, ведь несоразмерные и тем самым неправомерные меры не входят в число мер, предусмотренных на выбор административного органа. В силу своей связанности правом и законом (ст. 20 ч. 3 Основного Закона ФРГ) он имеет право действовать только правомерно.

3. Неверное применение усмотрения

Таковое имеет место, когда административный орган применяет предоставленное законодательством усмотрение не по смыслу закона, т.е. не в соответствии с его целями и предписаниями². Это может происходить в виде того, что административный орган принимает во внимание не полностью все аспекты, отвечающие цели полномочия

¹ Решение Федерального конституционного суда 50, 217, 227.

² См. Эрихсен/Элерс, *Общее административное право*, § 11 Rn. 61.

(дефицит усмотрения) или в виде того, что во внимание принимаются другие аспекты, не отвечающие цели полномочия (не относящиеся соображения к предмету усмотрения)¹.

Дефицит усмотрения имеет место всегда, когда административный орган не изучил обстоятельства дела в полном объеме и поэтому не располагает всеми существенными фактами для принятия решения. То же самое касается, конечно, случаев, когда в основу дискреционного решения были положены факты, которые на самом деле в таком виде не имеют места, то есть, когда административный орган изучил обстоятельства не полностью или небрежно.

Ненадлежащими являются все соображения, если они учитывают аспекты правового или фактического характера, идущие вразрез со смыслом и целью нормы, предоставляющей усмотрение, или вразрез с иными нормами или общими принципами права². Так, если две девушки громко ссорятся ночью перед каким-нибудь домом, а жители вызывают полицию, чтобы она прекратила ночное нарушение общественного порядка, то полиция имеет усмотрение как в отношении применимых средств, так и в отношении выбора адресата. Если она примет решение просто разделить женщин друг от друга, то эта мера была бы законной и обоснованной. Но если полиция примет решение забрать с собой в участок одну из девушек, руководствуясь критерием внешности, то имеет место ошибка дискреции. Внешность адресата в качестве критерия не отвечает ни цели предоставленного усмотрения (целью является быстрое и надежное предотвращение опасности, в этом случае для обеспечения здоровья жителей в виде соблюдения ночного покоя), ни общим критериям права. Здесь идет речь скорее о случае произвола и тем самым о противоречии общим критериям права (запрет произвола для государственных действий).

Таким образом, вопросы реализации дискреции – одни из важнейших в современном публичном праве. Опыт германского правопорядка прогрессивен тем, что он опирается на синтез доктрины, судебной практики и воли законодателя. При этом довольно лаконичные положения Закона об административных процедурах ФРГ постоянно уточняются административными судами и, конечно, доктриной. Административное право в целом и теория дискреции в частно-

¹ См. Копп/Рамзауер, Закон об административных процедурах, § 40 Rn. 88.

² Решение Федерального административного суда 82, 257; см. также Копп/Рамзауер, Закон об административных процедурах Копп/Ramsauer, VwVfG, § 40 Rn. 90 m.w.N

сти постоянно корректируется трудами ученых. При этом концепция ошибок усмотрения представляет самостоятельный интерес для различных правопорядков, в том числе – на постсоветском пространстве.

Список использованной литературы:

1. Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S.202) die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Oktober 2017 (BGBl. I S.3562) geändert worden ist // https://www.gesetze-im-internet.de/gewo/__35.html.
2. Решение Федерального конституционного суда 50, 217, 227.
3. Решение Федерального административного суда 82, 257
4. Решение Федерального административного суда 100, 221, 225.
5. Решение Федерального административного суда 97, 128, 129.
6. Решение Федерального административного суда 84, 34.
7. Решение Федерального административного суда 8, 272.
8. Решение Федерального административного суда 91, 211, 215.
9. Решение Федерального административного суда 97, 203.
10. Решение Федерального административного суда 82, 296, 299.
11. Решение Федерального административного суда 65, 178.
12. Решение Федерального административного суда от 9 марта 1994 г., номер дела 1 В 33.94.
13. Копп/Рамзауер. Закон об административных процедурах, § 40 Rn. 88.
14. Эрихсен/Элерс. Общее административное право, § 11 Rn. 61.

Развитие законодательства об административных процедурах в Российской Федерации на примере административных процедур в системе жилищного строительства: проблемы и перспективы
Development of legislation on administrative procedures in the Russian Federation on the example of administrative procedures in the housing construction system: problems and prospects

Живалева Анна Константиновна,
работник Дзержинского районного суда
г. Новосибирска (г. Новосибирск, Россия)
Zhivaleva Anna Konstantinovna
Specialist, Dzerzhinsky District Court
of Novosibirsk (Novosibirsk, Russia)

В контексте становления законодательства об административных процедурах в Российской Федерации, анализируется институт административных процедур на примере жилищного строительства.

Отмечается, что фрагментарный характер действующего правового регулирования административных процедур, является препятствием к становлению условий взаимовыгодного сотрудничества государственного и частного сектора, предпосылкой к возникновению необоснованных административных барьеров и монополизации строительной области. Делается вывод об очевидном отставании российского законодательства от зарубежной практики.

Обосновывается необходимость принятия общего закона об административных процедурах в Российской Федерации.

Ключевые слова: административные процедуры, градостроительное законодательство, административные процедуры в сфере жилищного строительства, административные барьеры, принципы административных процедур, «доброе управление», федеральный закон об административных процедурах.

In the context of developing legislation on administrative procedures in the Russian Federation, the institute of administrative procedures is analyzed on the example of housing construction.

It is noted that the fragmentary nature of the current legal regulation of administrative procedures is an obstacle to developing mutually beneficial cooperation between the public and private sectors, a prerequisite for the emergence of unjustified administrative barriers and the monopolization of the construction sector. The conclusion is made that the Russian legislation is obviously lagging behind foreign practices.

The necessity of adopting a general law on administrative procedures in the Russian Federation is substantiated.

Keywords: administrative procedures, town planning legislation, administrative procedures in housing construction, administrative barriers, principles of administrative procedures, «good governance», the federal law on administrative procedures.

Административные процедуры – это правовой институт в системе современного административного права, определяющий необходимость исполнения обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Проблема правового оформления позитивных управленческих процедур находит свое отражение не только в отсутствии общего российского законодательства об административных процедурах, но и в несовершенстве его отдельных видов. Главным образом, в основе правового регулирования строительной области лежит его неотъемлемая составляющая – административные процедуры. В этом смысле, законодательное оформление последних должно стать предпосылкой к становлению эффективного государственного управления, выраженного в снижении административного давления на юридических лиц, повышении исполнительности и ответственности должностных лиц, компетентности и профессионализма деятельности административных органов, обеспечении полноценной работы механизма реализации прав и свобод человека и гражданина.

Несмотря на весомое количество принятых нормативных и подзаконных правовых актов, институт административных процедур является одним из противоречивых и неурегулированных на сегодняшний день. Отголоски вышеупомянутой позиции следуют из существующей практики применения действующего законодательства, степени теоретического осмысления правового института научным сообществом, выявлении недостатков «отраслевого» законодательства об административных процедурах. Так, строительная отрасль является не только одной из разновидностей градостроительной деятельности¹, но и основополагающей составляющей экономики любой страны. Принято считать, что именно строительство обеспечивает

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

расширенное воспроизводство производственных мощностей и основных фондов для всего народного хозяйства.¹

Право на жилище является одним из социальных и экономических прав человека, основы которого находят свое воплощение в нормах международного² и национального права³. Нетрудно заметить, что определение курса по пути решения проблем в части возведения нового жилья является немаловажным элементом последовательного развития государства. Существующие проблемы в области жилищного строительства связывают с несоразмерностью объемов возводимого жилья потребностям населения, количеством объектов незавершенного строительства, затратами на строительство жилых домов, а также лимитированием процесса становления строительной отрасли высоким уровнем административных барьеров⁴.

В целях улучшения жилищных условий граждан Российской Федерации и последующего повышения доступности жилья, Указом Президента РФ от 07.05.2012 года № 600 была определена идея разработки исчерпывающего перечня установленных на федеральном уровне административных процедур в сфере жилищного строительства, а также порядка согласования дополнительных процедур, установленных субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями коммунального комплекса, электросетевыми и газоснабжающими компаниями.⁵ Данная мысль также была закреплена в качестве одного из приоритетных направлений в плане мероприятий «дорожная карта»⁶, равным образом, подчерки-

¹ См.: Бузырев В.В. Экономика строительства: учебник для вузов – 3-е изд., стер. — М.: Академия, 2010. — С. 9.

² Напр., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН), Ст. 11 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ), Ст. 40 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Об утверждении методики оценки качества городской среды проживания: Приказ Минрегиона России от 09.09.2013 № 371 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 600 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства: Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2013 № 1336-р (ред. от 01.06.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

вая необходимость разработки и принятия правовых актов. Нельзя отрицать, что поставленная законодателем задача была выполнена¹, однако, постараемся ответить на вопрос: была ли совершенствована градостроительная отрасль в части улучшения предпринимательского климата? Тенденция совершенствования существующего правового регулирования градостроительной деятельности никоим образом не может расцениваться отрицательно. По причине разрозненности массива градостроительного законодательства принятие исчерпывающих перечней административных процедур в нескольких основных направлениях строительства, прежде всего, позволило систематизировать и упорядочить несчетное количество административных процедур, тем самым, внося новый виток в становление новой модели градостроительной деятельности. Одновременно с этим, после принятия реестров описаний административных процедур², появилась возможность установления строгого перечня документов, необходимых для предоставления заявителем; определение наименования итогового акта, получаемого заявителем по окончании проведения процедуры; формы подачи заявителем документов, в том числе с определением органа, уполномоченного на выдачу такого решения; стоимости проведения процедуры, в случаях, если она предусмотрена; сроков проведения процедуры; предельных сроков предоставления заявителем обязательных документов и так далее. Между тем, структура указанного документа представляет собой порядок действий заявителя, преимущественно, директивной направленности, в то время как превалирующая часть полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного само-

¹ В числе первых Постановлениями Правительства Российской Федерации были утверждены исчерпывающие перечни административных процедур в сфере жилищного строительства (Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2014 года № 403), в сфере строительства линейных объектов водоснабжения и водоотведения, в том числе, в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения, за исключением линейных объектов (Постановление Правительства РФ от 07.11.2016 года № 1138), в сфере строительства объектов электросетевого хозяйства с уровнем напряжения ниже 35 кв (Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2016 года № 1504). Впоследствии также были утверждены перечни исчерпывающих процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения (Постановление Правительства РФ от 28.03.2017 года № 346), в сфере строительства сетей теплоснабжения (Постановление Правительства РФ от 17.04.2017 г. № 452).

² Одноименные реестры описаний процедур разработаны в соответствии с принятыми исчерпывающими перечнями административных процедур, утвержденными Постановлениями Правительства РФ.

управления остается имплементированной в тексты правовых актов различной юридической силы.

Можно сказать, что создание всеобъемлющего правового акта в указанной области не представляется возможным ввиду необъятного предмета правового регулирования градостроительной деятельности. С другой стороны, основы взаимодействия субъектов градостроительной деятельности, наделенных властными полномочиями и граждан (индивидуальных предпринимателей) и юридических лиц должны предстать в виде составляющей для формирования общего административного процедурного законодательства.

Нынешний фрагментарный характер действующего правового регулирования административных процедур выступает предпосылкой к появлению в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления собственных процессуальных правил, зачастую не только противоречащих друг другу, но и порождающих появление административных барьеров в связи с различными злоупотреблениями должностных лиц. Так, Верховный суд Российской Федерации оставил решение Санкт-Петербургского городского суда от 26 апреля 2017 года по административному исковому заявлению о признании недействующим абзаца второго пункта 4 статьи 7 Закона Санкт-Петербурга от 24 ноября 2009 г. № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», пункта 6 статьи 3 Закона Санкт-Петербурга от 2 декабря 2015 г. № 692-147 «О порядке предоставления решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта в сфере жилищного строительства»¹, без изменения, апелляционные жалобы Губернатора Санкт-Петербурга и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга – без удовлетворения, ссылаясь на то, что предоставление решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта до утверждения градостроительного плана не предусмотрено нормами градостроительного законо-

¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 14.09.2017 года № 78-АПГ 17-12 Об оставлении без изменения решения Санкт-Петербургского городского суда от 26 апреля 2017 года по административному исковому заявлению о признании недействующим абзаца второго пункта 4 статьи 7 Закона Санкт-Петербурга от 24 ноября 2009 года № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», пункта 6 статьи 3 Закона Санкт-Петербурга от 2 декабря 2015 года № 692-147 «О порядке предоставления решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта в сфере жилищного строительства» // СПС «КонсультантПлюс».

дательства. Вместе с тем, из оспариваемых нормативных правовых актов следует, что решение о согласовании архитектурно-градостроительного облика необходимо предоставлять в случае строительства или реконструкции любых объектов в сфере жилищного строительства на территории г. Санкт-Петербурга, за исключением объектов культурного наследия или расположенных на их территории индивидуальных жилых домов и линейных объектов. Далее следует, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 года № 403 утвержден Исчерпывающий перечень административных процедур в сфере жилищного строительства, пунктом 130 которого предусмотрено предоставление решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта, однако, реализация субъектами Российской Федерации административной процедуры, предусмотренной в указанном перечне, не может быть осуществлена в отсутствие конкретного механизма, определенного федеральным законодательством, в том числе Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК РФ). Таким образом, процедура выдачи градостроительного плана земельного участка носила заявительный характер, данный документ подлежал выдаче уполномоченным органом в упрощенном порядке по заявлению заинтересованного лица. Каких-либо иных документов, необходимых для предоставления градостроительного плана земельного участка, названная норма не предусматривала.

Бесспорно, запрет требовать представления документов и информации, не предусмотренных нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг установлен частью 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июня 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Более того, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 5.63 КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность за нарушение указанного законодательства. Несмотря на это, количество выявляемых нарушений в текстах муниципальных правовых актов свидетельствует об очевидном несовершенстве существующего правового регулирования. По смыслу сказанного, обратимся к результатам прокурорского реагирования в части приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Исчерпывающим перечнем

административных процедур в сфере жилищного строительства. Так, за период 2015–2016 гг. прокурорами опротестовано почти 5,5 тыс. незаконных нормативных правовых актов в указанной сфере, в связи с ненадлежащим исполнением полномочий органами государственной власти и местного самоуправления внесено более 2 000 представлений об устранении нарушений закона, свыше 650 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, в 127 случаях потребовалось в судебном порядке понуждать уполномоченные органы к приведению нормативной правовой базы в соответствие с обязательными требованиями, инициировано принятие 900 правовых актов¹.

Одновременно с этим, законодателем сделаны первые шаги по пути создания не только целостной нормативной базы в области жилищного строительства, но и обеспечения объектов градостроительной деятельности правовыми гарантиями защиты от злоупотреблений должностных лиц, проведению мероприятий по развитию концепции открытости органов государственной власти. Так, в целях реализации антимонопольного регулирования в сфере строительства и недвижимости деятельность Федеральной антимонопольной службы направлена на пресечение нарушений при осуществлении строительной деятельности. Предоставленные полномочия связаны с рассмотрением жалоб на акты и действия (бездействие) органов исполнительной власти, органов местного самоуправления либо иных организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг. Применительно к процедурам в сфере строительства антимонопольный орган вправе рассматривать жалобы на нарушение установленных сроков осуществления процедуры; предъявление требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства; незаконный отказ в приеме документов, а также предъявлении требований к документам, не установленных нормативными правовыми актами.

В рамках Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, Правительству Российской Федерации поручено утвердить планы мероприятия по развитию конкуренции на 2018–2020 в отраслях экономики Российской Феде-

¹ Хромушин П.Н. Участие органов прокуратуры в обеспечении безбарьерной среды для бизнеса в сфере капитального строительства // Прокурор, 2016 - № 2 - С. 131 // СПС «КонсультантПлюс»

рации, в том числе в сфере строительства. В частности, Федеральной антимонопольной службой разработана комплексная «дорожная карта» основная задача которой заключается в создании современной цифровой платформы в строительной отрасли, переводу всех административных процедур в строительстве в электронный вид на базе единой системы «одного окна»¹.

Примечательно, что в случаях выявления нарушения порядка осуществления процедур, выраженных в нарушении установленных сроков осуществления процедур либо в предъявлении требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность². Превалирующая часть научного сообщества отмечает необходимость модернизации вышеупомянутой правовой нормы в части усиления административного наказания должностных лиц.

Вне всякого сомнения, проводимые мероприятия свидетельствуют о заинтересованности государства по пути разрешения проблем строительной отрасли. Произошедшие законодательные изменения отразились на количестве и сроках прохождения административных процедур в сфере жилищного строительства. Однако отсутствие возможности надлежащего распределения постоянных и предельных издержек застройщиком во взаимосвязи с прохождением избыточных административных процедур является причиной снижения доступности возводимого жилья для граждан. В подтверждение вышеупомянутой мысли П.Н. Кострикин констатирует, что «вести инвестиционно-строительный бизнес в новых условиях легче не стало: падение спроса на жилье, рост стоимости стройматериалов и финансовых ресурсов вполне успешно «компенсируют» застройщикам частично снятые административные барьеры в строительстве. Мнение некоторых экспертов о том, что снизив административные барьеры и сократив сроки согласования документации, можно уменьшить

¹ См. Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <https://fas.gov.ru/news/24984> (дата обращения - 28.05.2018).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) / Ст. 14.9.1. // СПС «КонсультантПлюс».

себестоимость строительства до 40 %, оказалось чрезмерно оптимистичным»¹.

Таким образом, существующие правила взаимодействия государственного и частного сектора препятствуют становлению условий их взаимовыгодного сотрудничества. Возникновение необоснованных административных барьеров способствует снижению уровня деловой активности застройщиков, а недостаток прозрачности и открытости благоприятствует монополизации строительной области, тем самым, дискриминируя новых «игроков» строительного сектора.

Совокупность указанных факторов не позволяет Российской Федерации конкурировать на международной арене в контексте позитивной динамики. На сегодняшний день Российская Федерация занимает 115 место в Рейтинге Всемирного Банка «Doing Business»² по индикатору получения разрешения на строительство³, главным образом, уступая иным странам рейтинга, расположившимся несколько выше, по причине установленных временных пределов и стоимости прохождения процедур, качеству строительного контроля, контролю за качеством механизмов безопасности, системам регулирования юридической ответственности и страхования, а также требованиям к уровню профессиональной квалификации должностных лиц⁴. В этом смысле, нельзя не обратиться к положительным результатам некоторых зарубежных стран. В частности, процесс получения разрешения на строительство в Королевстве Дания составляет 7 административных процедур, общей продолжительностью в 64 дня. Опыт Новой Зеландии по указанному критерию свидетельствует об 11 административных процедурах, сроком в 93 дня.

Не менее парадоксальным является тот факт, что количество административных процедур, необходимых к прохождению для получения разрешения на строительство в различных субъектах Рос-

¹ Кострикин П.Н. Изменения в организации жилищного строительства в результате внедрения исчерпывающего перечня административных процедур // Недвижимость: экономика, управление, 2017 - № 1 – С. 17.

² См.: Рейтинг Всемирного Банка «Doing Business» 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://russian.doingbusiness.org/rankings> (дата обращения: 14.03.2018).

³ В настоящей работе «разрешение на строительство» также упоминается как «административный акт», «итоговый административный акт», «разрешительный административный акт».

⁴ Методология. Характеристика индикатора «разрешение на строительство» [Электронный ресурс]. URL: <http://russian.doingbusiness.org/Methodology/dealing-with-construction-permits> (дата обращения: 14.03.2018).

сийской Федерации, может существенно варьироваться¹. Так, например, приемлемое соотношение количества и сроков административных процедур установлено в городе Сургуте – 17 административных процедур, протяженностью в 150 дней. Минимальное количество административных процедур для получения разрешения на строительство в городе Мурманске «компенсируется» сроком прохождения административных процедур². Для того чтобы получить разрешение на строительство в городе Новосибирске необходимо пройти 20 административных процедур, затратив 248 дней. Максимальное количество процедур установлено в городе Москва – 47 административных процедур.

Следует понимать, что представленная статистика измеряет индекс получения разрешения на строительство с учетом получения планов и экспертиз; получения и предоставления заявителем сопутствующей документации в административный орган; получения всех согласований, лицензий, разрешений, сертификатов и так далее.

Говоря о количестве и сроках прохождения так называемых «дополнительных» процедур, необходимых для получения разрешения на строительство, следует подчеркнуть, что указанные показатели будут отличными. В данном случае, речь идет об административных процедурах, предусмотренных действующим законодательством, однако, прохождение которых осуществляется застройщиком в силу необходимости.

Иллюстрируя данное положение, обратимся к соотношению административных процедур, необходимых для получения разрешения на строительство на территориях города Москва и Новосибирской области³.

За основу объекта исследования был взят объект капитального строительства – многоэтажный жилой дом от четырех этажей, не

¹ См.: Статистика по критерию «получение разрешения на строительство» в Российской Федерации на 2017 год [Электронный ресурс]. URL: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploretotopics/dealing-with-construction-permits/russia> (дата обращения: 14.03.2018).

² Для получения разрешения на строительство в городе Мурманске необходимо пройти 16 административных процедур, потратив на это 357 дней.

³ Наиболее подробная систематизация проанализированной информации осуществлена посредством составления таблиц соотношения временных затрат для получения разрешения на строительство (Таблица 1) и количества процедур, необходимых для получения разрешения на строительство (Таблица 2), на территориях города Москва и Новосибирской области, представленных далее по тексту.

находящийся в границах особо охраняемых природных территорий и охранных зон объектов культурного наследия, не требующий установление санитарно-защитных зон, не предполагающий вырубку или пересадку деревьев. Таким образом, речь идет о возведении типового объекта строительства на земельном участке, имеющем правоустанавливающие документы и надлежащий вид разрешенного использования; требующем подключения к инженерным сетям. Обозначим следующий вопрос: как определяются временные затраты застройщика на прохождение административных процедур, преодоление которых является важной составляющей по пути получения разрешения на строительство, и каким образом осуществляется расчет количества административных процедур, необходимых для получения итогового административного акта? По смыслу сказанного отметим, что с целью улучшения инвестиционного климата, реализации принципов открытости и эффективности процедур, законодателем был разработан специальный информационный ресурс, содержащий сведения в части перечня процедур и сроков их прохождения, именуемый как «калькулятор процедур». Любопытно, что разработка данного сервиса и его последующее применение должны облегчить не только порядок получения исчерпывающей информации застройщиком, но и послужить основанием к становлению новой градостроительной политики, направленной не только на сокращение сроков и числа административных процедур, но и на уменьшение количества выявляемых нарушений в области градостроительного законодательства. Тем самым, применительно к данному исследованию были использованы сведения, находящиеся в открытом доступе в информационной компьютерной сети «Интернет» на официальных сайтах Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы¹ и Министерства строительства Новосибирской области².

Обратимся к рассмотрению порядка получения разрешения на строительство в городе Москва. Первоначальная предпроектная подготовка объекта строительства осуществляется посредством получения градостроительного плана земельного участка, заключения дого-

¹ Официальный сайт Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://stroim.mos.ru/> (дата обращения: 14.03.2018).

² Официальный сайт Министерства строительства Новосибирской области [Электронный ресурс]. URL: <http://minstroy.nso.ru/> (дата обращения: 14.03.2018).

вора о подключении к электрическим сетям, заключения договора о подключении к системе теплоснабжения, заключения договора о подключении к централизованным системам холодного водоснабжения и водоотведения, заключения договора о подключении к сети газораспределения, общей протяженностью до 72 календарных дней. Далее, застройщиком совершаются самостоятельные действия, направленные на определение сроков проектирования объекта¹. Последующее получение заключения экспертизы проектной документации и инженерных изысканий в отношении жилого объекта является не только итоговым шагом в рамках подготовки к строительству, но и основанием получения разрешительного административного акта. Кроме того, разработка и выдача экспертного заключения проектной документации может быть осуществлена как государственным органом, так и организацией, аккредитованной на право проведения негосударственной экспертизы. Примечательно, что устанавливаемые временные затраты для получения разрешения на строительство в данном случае будут отличаться, равным образом, в зависимости от выбранного экспертного учреждения, а общий срок получения итогового административного акта составит 11 календарных дней.

Что касается регламентации порядка получения разрешения на строительство многоквартирного жилого дома на территории Новосибирской области, то обратим внимание, что он, в самом общем смысле, не является иным, за исключением некоторых особенностей. Во-первых, получение технических условий на подключение к инженерным сетям отмечены в качестве отдельных процедур. Во-вторых, установлен общий 30-дневный срок получения заключения экспертизы проектной документации и инженерных изысканий. В-третьих, общий срок получения разрешения на строительство составляет 7 дней. Впрочем, общее количество административных процедур в анализируемых субъектах объясняет возникновение отличий в действующем законодательстве субъектов федерации.

¹ Ввиду отсутствия процедурного взаимодействия между застройщиком и административным органом на данном этапе, последний не отражен.

Временные затраты для получения разрешения на строительство

Москва		Новосибирская область
Получение градостроительного плана земельного участка		
до 28 календарных дней		20 календарных дней
Получение технических условий на водоснабжение и водоотведение		
–		14 календарных дней
Заключение договора подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям водоснабжения, водоотведения		
до 30 календарных дней		30 календарных дней
Получение технических условий на электроснабжение и заключение договора технологического присоединения		
до 30 календарных дней – только заключение договора о технологическом присоединении к электрическим сетям		30 календарных дней
Получение технических условий на теплоснабжение		
–		14 календарных дней
Заключение договора подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям теплоснабжения		
до 30 календарных дней		30 календарных дней
Получение технических условий на газоснабжение		
–		15 календарных дней
Заключение договора подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям газоснабжения		
до 30 календарных дней		30 календарных дней
Инженерные изыскания, разработка проектно-сметной документации по согласованию с заказчиком		
Получение экспертного заключения на результаты инженерных изысканий и проектной документации		
Получение заключения государственной экспертизы проектной документации и инженерных изысканий в отношении жилого объекта, не относящегося к особо опасным, технически сложным и уникальным	Получение заключения негосударственной экспертизы проектной документации и инженерных изысканий	30 календарных дней (с оговоркой – без учета времени на устранение замечаний)

Окончание табл. 1

Москва		Новосибирская область
до 30 календарных дней	до 60 календарных дней	
Получение разрешения на строительство		
до 11 календарных дней		7 календарных дней
Общее количество календарных дней		
~ 189 календарных дней	~ 219 календарных дней	~ 220 календарных дней

Таблица 2

Количество процедур, необходимых для получения разрешения на строительство

Москва	Новосибирская область
Получение градостроительного плана земельного участка	
1	0-1
Получение технических условий на водоснабжение и водоотведение	
–	1-2
Заклучение договора подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям водоснабжения, водоотведения	
1 – при условии подключения к централизованным системам холодного водоснабжения и водоотведения	1-2
Получение технических условий на электроснабжение и заключение договора технологического присоединения	
1 – только заключение договора о технологическом присоединении к электрическим сетям	0-1
Получение технических условий на теплоснабжение	
–	1-2
Заклучение договора подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям теплоснабжения	
1	1-2
Получение технических условий на газоснабжение	
–	1
Заклучение договора подключения (технологического присоединения) объекта капитального строительства к сетям газоснабжения	
1	1
Инженерные изыскания, разработка проектно-сметной документации	
–	1-2

Москва	Новосибирская область
Получение экспертного заключения на результаты инженерных изысканий и проектной документации	
1	1-2
Получение разрешения на строительство	
1	1-2
Общее количество процедур, необходимых для получения разрешения на строительство	
~ 7 административных процедур	~ 18 административных процедур

С одной стороны, срок получения заявителем разрешения на строительство в среднем составляет семь-одиннадцать дней. Здесь, очевидно, речь идет о выполнении административным органом действий, направленных на проверку представленного пакета документов, перечень которых предусмотрен действующим законодательством. С другой стороны, общее количество шагов заявителя по пути последующего получения указанного административного акта превышает установленные временные пределы, что налицо в отношении совершения последним иных действий, являющихся сопутствующими, к получению итогового акта. Кроме того, нельзя не согласиться с тем, что при возведении застройщиком объекта строительства, допускается необходимость получения последним иных обязательных согласований (например, получение архитектурно-градостроительного решения объекта окружного значения); подключения объекта к инженерным сетям на период строительства, принятия иных обязательных решений, совершение которых обуславливает возникновение не менее обременительных обязательств для застройщика.

Наряду с этим, провозглашение идеи улучшения инвестиционного климата в России не может оцениваться отрицательно. В продолжение вышеупомянутых размышлений, обратимся к одноименному национальному рейтингу в субъектах Российской Федерации¹, результаты которого были представлены на площадке Петербургского экономического форума, за 2017 год. В рамках проведенного мониторинга был исследован опыт предпринимательского климата в

¹ Лучшие управленческие практики регионов Российской Федерации по повышению инвестиционной привлекательности по результатам Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации 2017 года [Электронный ресурс]. URL: <https://asi.ru/investclimate/rating/> (дата обращения: 14.03.2018).

85 субъектах Российской Федерации. В частности, эффективность процедур по выдаче разрешений на строительство была проанализирована с позиции следующих показателей:

- среднее время получения разрешений на строительство;
- среднее количество процедур, необходимых для получения разрешений на строительство;
- удовлетворенность деятельностью государственных и муниципальных органов, уполномоченных на выдачу разрешений на строительство.

Сущность «эффективности» процедур понимается как надлежащее регламентирование последних, возможность их одновременного прохождения, разработка межведомственного взаимодействия, повышение доступности муниципальной услуги, создание условий для взаимовыгодного диалога бизнеса и власти и так далее. Отдельно обратимся к результатам первого и второго показателей. Так, среди регионов с наименьшей продолжительностью времени получения разрешения на строительство, одновременно продемонстрировавших ощутимое уменьшение сроков, названы Пензенская область, Республика Башкортостан, Республика Мэрий Эл, Ульяновская область, Новгородская область, Республика Дагестан, Республика Северная Осетия – Алания, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Воронежская область, Ставропольский край¹. Наименьшее количество процедур, необходимых для получения разрешения на строительство, установлено в Пензенской Республике, Республике Ингушетия, Республике Северная Осетия – Алания, Республике Хакасия, Брянской и Тамбовской областях².

Резюмируя рассмотрение основных положений, подчеркнем, что изменение курса по пути становления новой инвестиционной политики и поступательного реформирования градостроительного законодательства является свидетельством некоторой положительной динамики. Снижение административных барьеров должно привести к сокращению сроков возведения объектов строительства, а также уменьшению их себестоимости. Своевременное устранение выявляемых нарушений и привлечение должностных лиц к ответственности, равным образом, играет первостепенную роль в минимизации

¹ Там же. С. 15.

² Там же. С. 15-16.

коррупционных проявлений в деятельности должностных лиц, повышении уровня законности публичного управления. Тем не менее, совершенствование градостроительного механизма возможно не только посредством унификации перечня процедур, установления сроков последних и усиления административной ответственности.

Целесообразность принятия общего законодательного акта об административных процедурах заключается не столько в формировании общеустановленной процедурной формы, сколько в установлении взаимного баланса интересов сторон; признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина. В этом смысле, принятие управленческих решений в отношении частных лиц должно осуществляться во исполнение конституционно-правовых начал, а также не только с позиции следования отдельным принципам административного права (в частности, законности, справедливости, соразмерности), но и соблюдения принципов административных процедур, таких как запрет сверхформализма, запрет злоупотребления правом, защита законных ожиданий, единообразное применение права, презумпция достоверности и других. Приведем в качестве примера следующее дело¹. Письмом заместителя Главы Нижнеомского муниципального района Омской области было отказано в выдаче разрешения на строительство со ссылкой на Правила землепользования и застройки на территории Нижнеомского сельского поселения, поскольку акт выбора земельного участка под строительство не прошел согласование со всеми сетевыми службами и организациями. Полагая отказ необоснованным и противоречащим действующему законодательству, заявитель обратился в суд первой инстанции с требованием о признании отказа незаконным и обязанности администрации Нижнеомского муниципального района Омской области устранить допущенное нарушение прав первого путем выдачи разрешения на строительство индивидуального жилого дома. Решением суда первой инстанции иски были удовлетворены в полном объеме. Не согласившись с вынесенным решением суда, ответчик в лице администрации района обратился с апелляционной жалобой в вышестоящий суд. Основные доводы сводятся к следующему. Заявление о выдаче разрешения на строительство было подано как противореча-

¹ Апелляционное определение Омского областного суда от 01.04.2015 по делу № 33-2038/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

щее требованиям градостроительного законодательства, поскольку к нему не был приложен градостроительный план земельного участка, а представленная схема планировочной организации земельного участка не позволяла установить общую площадь объекта капитального строительства, высоту жилого дома, строительный объем, в том числе подземной части, а также месторасположение объекта строительства на земельном участке. Примечательно, что ответчик также ссылается на то, что с 1 января 2015 года Правила землепользования и застройки Нижнеомского сельского поселения были признаны утратившими силу, в отсутствие которых, администрация района лишена права выдачи разрешений на строительство.

Сразу оговорим тот факт, что суд вышестоящей инстанции не поддержал позицию ответчика, оставив решение суда первой инстанции в силе в части устранения допущенных нарушений прав и законных интересов истца посредством рассмотрения его заявления о выдаче разрешения на строительство индивидуального жилого дома. Вместе с тем, представляется значимым остановиться на отдельных положениях судебного акта.

Во-первых, на момент обращения гражданина с заявлением о выдаче разрешения на строительство администрация муниципального района была вправе принять решение о выдаче или об отказе в выдаче разрешения на строительство. Так, порядок выдачи указанного административного акта регулируется положениями ст. 51 ГрК РФ. По общему правилу, разрешение на строительство выдается органом местного самоуправления по месту нахождения земельного участка¹. Исходя из положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции, действовавшей на момент подачи заявления, выдача разрешения относилась к вопросам местного значения сельского поселения². Соглашением между администрацией сельского поселения и администрацией муниципального района, полномочия по выдаче разрешений на строительство были переданы в ведение муниципального района. Таким образом, отказ в выдаче

¹ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017) / ч. 4 ст. 51 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ / п. 20 ч. 1 ст. 14 // СПС «КонсультантПлюс».

разрешения на строительство, обусловленный отсутствием на то полномочий у администрации муниципального района, является частным случаем нарушения *принципа запрета злоупотребления правом*.

Во-вторых, отказ органа власти в выдаче разрешения на строительство по причине непредставления застройщиком акта выбора земельного участка под строительство индивидуального жилого дома, согласованного со всеми сетевыми службами и организациями, не может быть признан законным. В частности, установленный ч. 9 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ перечень документов, является исчерпывающим. Правоустанавливающие документы и схема планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта индивидуального жилищного строительства, в том числе их копии и иные сведения, указанные в данных документах, могут быть истребованы уполномоченным органом в порядке межведомственного взаимодействия¹. Следует отметить, что обременение лица обязанностью предоставления документов или же отказ в выдаче итогового административного акта, при условии не предоставления документов, истребование которых может быть осуществлено уполномоченным органом самостоятельно, рассматривается как нарушение принципа *запрета злоупотребления формальными требованиями (принцип запрета сверхформализма)*.

В-третьих, в письме администрации района имелась отсылка на отдельные статьи Правил землепользования и застройки на территории сельского поселения. Любопытно, что из указанных положений не усматривалось, какие именно нарушения были допущены заявителем, почему эти нарушения повлекли отказ в выдаче разрешения на строительство, поскольку они содержали понятия элементов планировочного зонирования, правила формирования границ территориальных образований, порядок разработки и утверждения проектов межевания территорий. Выявленное обстоятельство свидетельствует о нарушении третьего, не менее значимого принципа административных процедур – *обязанности обосновывать административные акты*. По смыслу сказанного, нельзя не согласиться с утверждением К.В. Давыдова о том, что «отсутствие системности в регулировании принципов административных процедур и здесь играет с российским

¹ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017) / ст. 9.1 // СПС «КонсультантПлюс».

правопорядком злую шутку. Если федеральный законодатель постепенно внедряет требование обоснования административного акта (по крайней мере, по отношению к негативным актам), то законодательство субъектов РФ, муниципалитетов, а также правоприменитель не спешат признавать за гражданами такое процедурное правило»¹.

Таким образом, за неимением специального нормативного правового акта об административных процедурах соответствующие принципы развиваются не системно. Примечательно, что зарубежная доктрина административных процедур, напротив, строится на началах законности и верховенства права, в то время как приоритет принципов административных процедур положен в основу деятельности государственных органов в случаях взаимодействия последних с гражданами. В этом смысле, соблюдение процедурных гарантий является следствием не только повышения эффективности деятельности публичной администрации, но и, прежде всего, провозглашения защиты прав и свобод человек и гражданина.

Классические принципы административных процедур, отчасти, получили анализ в отечественной юридической литературе². Здесь можно говорить о таких принципах как законность, презумпция достоверности, запрет злоупотребления правом, запрет произвола, запрет бюрократического формализма, соразмерность, право быть выслушанным, беспристрастность, обоснованность административного решения или действия, оперативность и законность. В продолжение исследования управленческого процесса как подотрасли административного права, некоторыми исследователями также предлагались различные классификации процедурных гарантий³.

По нашему мнению, изменение подходов к государственному управлению следует начать с исследования и понимания основных концепций государственного управления, одной из которых является

¹ Давыдов К.В. Принципы административных процедур: сравнительно-правовое исследование // Актуальные вопросы публичного права. - 2015. № 4. С. 44.

² См. напр., Административное право: учебник / Б.Н. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма. 2009. – С. 681-683.; Рогачева О.С. Принципы административных процедур как необходимое условие эффективного государственного управления // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. – М.: Инфотропик Медиа. – 2015. – С. 426.

³ См.: Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования / С.Н. Махина. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета. 1999. С. 68.; Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. – Москва: Издательство Проспект. 2017. С. 242.

управленческая модель *good governance* (далее – «доброе управление»). Основные компоненты «добротого управления» должны быть имплементированы в «ткань» определяющего законодательного акта общего характера. Кроме этого, не будет преувеличением сказать, что принятый закон предстанет перед правоприменителем в качестве квинтэссенции принципов публичного управления.

Считаем, что провозглашение идеи становления нового государственного управления в Российской Федерации должно быть воспринято с позиции ориентирования на положительные примеры. В известной степени, постепенное произрастание обозначенных начал в форме основополагающих принципов административных процедур будет являться основанием эффективности и результативности государственного управления, послужит началом становления пути правового государства.

Итак, в отсутствии строгой регламентации принципов административных процедур, соблюдение установленных законом прав и законных интересов граждан не представляется возможной в полной мере. Частичное закрепление вышеупомянутых и иных процедурных гарантий в правовых актах различной юридической силы становится препятствием к эффективной работе государственного аппарата в целом.

Думается, что поступательное совершенствование работы строительного сектора должно быть произведено не только путем принятия массива нового законодательства. В этом смысле, обеспечение эффективности «отраслевого» процедурного законодательства будет достигнуто лишь посредством разработки единого теоретического фундамента административно-процедурной деятельности, рациональным завершением которого будет являться принятие рамочного закона «Об административных процедурах в Российской Федерации».

Список использованной литературы

1. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.07.2018) : Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // СПС «КонсультантПлюс».
7. О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 600 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Об исчерпывающем перечне процедур в сфере жилищного строительства: Постановление Правительства РФ от 30.04.2014 № 403 (ред. от 21.04.2018) // СПС «КонсультантПлюс».
9. Об исчерпывающих перечнях процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения и правилах ведения реестров описаний процедур: Постановление Правительства РФ от 07.11.2016 № 1138 (ред. от 05.06.2018) // СПС «КонсультантПлюс».
10. Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов электросетевого хозяйства с уровнем напряжения ниже 35 кВ и о Правилах ведения реестра описаний указанных процедур: Постановление Правительства РФ от 27.12.2016 № 1504 (ред. от 06.02.2018) // СПС «КонсультантПлюс».
11. Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения и о Правилах ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения: Постановление Правительства РФ от 28.03.2017 № 346 (ред. от 06.02.2018) // СПС «КонсультантПлюс».
12. Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения и о правилах внесения в него изменений и ведения реестра описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения: Постановление Правительства РФ от 17.04.2017 № 452 (ред. от 06.02.2018) // СПС «КонсультантПлюс».
13. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства: Распоряжение Правительства РФ от 29.07.2013 № 1336-р (ред. от 01.06.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

14. Об утверждении методики оценки качества городской среды проживания: Приказ Минрегиона России от 09.09.2013 № 371 // СПС «Консультант-Плюс».

15. Определение Верховного Суда РФ от 14.09.2017 № 78-АПГ 17-12 Об оставлении без изменения решения Санкт-Петербургского городского суда от 26.04.2017 по административному исковому заявлению о признании недействующим абз. второго п. 4 ст. 7 Закона Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», п. 6 ст. 3 Закона Санкт-Петербурга от 02.12.2015 № 692-147 «О порядке предоставления решения о согласовании архитектурно-градостроительного облика объекта в сфере жилищного строительства» // СПС «КонсультантПлюс».

16. Апелляционное определение Омского областного суда от 01.04.2015 по делу № 33-2038/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

17. Официальный сайт Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы [Электронный ресурс]. – URL: <https://stroim.mos.ru/> (дата обращения: 14.03.2018).

18. Официальный сайт Министерства строительства Новосибирской области [Электронный ресурс]. – URL: <http://minstroy.nso.ru/> (дата обращения: 14.03.2018).

19. Рейтинг Всемирного Банка «Doing Business» 2017 [Электронный ресурс]. – URL: <http://russian.doingbusiness.org/rankings> (дата обращения: 14.03.2018).

20. Лучшие управленческие практики регионов Российской Федерации по повышению инвестиционной привлекательности по результатам Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации 2017 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://asi.ru/investclimate/rating/> (дата обращения: 14.03.2018).

21. Административное право: учебник / Б.Н. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма. 2009.

22. Бузырев В.В. Экономика строительства: учебник для вузов – 3-е изд., стер. — М.: Академия, 2010.

23. Давыдов К.В. Принципы административных процедур: сравнительно-правовое исследование // Актуальные вопросы публичного права. - 2015. - № 4.

24. Кострикин П.Н. Изменения в организации жилищного строительства в результате внедрения исчерпывающего перечня административных процедур // Недвижимость: экономика, управление, 2017 - №1.

25. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования / С.Н. Махина. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета. – 1999.

26. Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. – Москва: Издательство Проспект. – 2017.

27. Рогачева О.С. Принципы административных процедур как необходимое условие эффективного государственного управления // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. – М.: Инфотропик Медиа. – 2015.

28. Хромушин П.Н. Участие органов прокуратуры в обеспечении безбарьерной среды для бизнеса в сфере капитального строительства // Прокурор, 2016 - № 2 - С. 131-134 // СПС «КонсультантПлюс».

**Правовое регулирование административных процедур
в Таможенном Кодексе ЕАЭС**
**Legal regulation of administrative procedures in the Customs Code
of the EAEU**

Дидигова Лаурита,
аспирант кафедры административного и финансового права
РУДН (г. Москва, Россия)

Didigova Laurita,
Post-Graduate Student, Department of Administrative
and Financial Law, PFUR (Moscow, Russia)

В данной статье рассмотрены вопросы соотношения понятий «административной процедуры» и «таможенной процедуры». Приведен краткий анализ административной процедуры в таможенном деле и соотношение представленных правовых институтов в сравнительном аспекте. Изложены научные и законодательные базисы структуры и применения европейской административной процедуры как элемента государственного управления (на примере итальянского законодательства об административных процедурах).

Ключевые слова: административная процедура, таможенная процедура, сравнительное исследование, Кодекс о надлежащем административном поведении, ЕАЭС, государственное управление.

The article considers the relationship between the concepts "administrative procedure" and "customs procedure". The author presents a brief analysis of the administrative procedure in the customs activities and the correlation of the legal institutions under analysis. The paper examines scientific and legislative bases of the structure and application of the European administrative procedure as an element of public administration (Italian legislation on administrative procedures).

Keywords: administrative procedure, customs procedure, comparative study, Code of Good Administrative Behavior, EAEU, public administration.

Российские ученые выделяют административную процедуру в отдельный институт административного права. Исходя из большого количества трактовок и авторского подхода каждого исследователя данного вопроса, понятие «административная процедура и ее принципы» имеют ряд отличительных концептуальных особенностей. Отсутствие нормативного закрепления влечет за собой малоэффективное обеспечение практической составляющей в административно-правовых делах. Отходя от формально-научного определения адми-

нистративной процедуры, можно сказать, что административные процедуры – это установленная последовательность действий определенного типа, необходимые государственной администрации для получения решения по административному возникшему делу (проблеме). Разнообразие управленческой деятельности требует применения и функционирования различных процедур. Главным образом выделяют административные процедуры, необходимые для регулирования, нормирования и стабилизации основных видов управленческой деятельности.

Административные процедуры в полном объеме должны быть нормативно закреплены, т.к. являются частью правоприменительной практики, где от действия или бездействия должностного лица наступает юридическая ответственность. Научная позиция об их применении не имеет общего знаменателя в связи с тем, что исследователи сталкиваются с конфликтом интересов своих научных концепций. Историкографический обзор данной проблемы позволяет поближе ознакомиться с рядом научных подходов, трактовок. Так, к примеру, в своей работе К.В. Давыдов разделяет и описывает административные процедуры по функциям, юридической природе, субъектам, стадиям, и т.д., что, несомненно, является определенным вкладом в разработку соответствующего вопроса¹.

Если в России до сих пор не выработана полноценная правовая традиция, способная развиваться под влиянием практических прецедентов и развитием научной мысли, то в Европе такая модель является необходимым элементом для поддержания государственно-управленческого механизма. В качестве образца «здорового административного законодательства об административных процедурах» можно привести административное законодательство Италии, которое было принято в 1990 году. До принятия данного акта существовали различные отраслевые законы, регулирующие определенные конкретные процедуры. С принятием закона № 241 от 7 августа 1990 г. был введен в действие общий нормативно-правовой акт об административной процедуре, который, с одной стороны, обобщил некоторые принципы, разработанные судебной практикой, а с другой, ввел

¹ Давыдов К.В. Административные процедуры: проблемы классификации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского: Право. 2017. № 2. С. 116–122.

новые правила¹. Закон №. 241/1990 состоит из шести элементов: основных положений; ответственных за процесс; участие; упрощение административных действий; действительность (эффективность) и недействительность административных мер; заключительных положений. Данный закон предусматривал для государственного управления определенные четкие обязательства, такие как завершение процедуры путем принятия положения в течение фиксированного периода для обоснования своих решений (указание причин для применения административного акта) и введения важных новых учреждений в организации и в административной деятельности.

Учитывая то, что практика по разрешению административных споров приобретает все больше внимания (сложные споры, к которым привлекаются СМИ), правоведы стараются определить природу административных процедур и разграничить инструментальные и неинструментальные функции, т.к. в совокупности они определяют процессуальную сторону административных актов. Инструментальные функции позволяют гарантировать правильность основного результата. С этой точки зрения административная процедура полезна для:

- защиты прав и интересов (процедура, действует как юридический «щит»)
- поощрения надлежащего управления и, следовательно, повышения качества и эффективности окончательных решений, особенно при наличии дискреционных полномочий.

Неинструментальные функции подразумевают, что административная процедура сама по себе играет роль, не связанную с окончательным решением, являющаяся ее результатом. Среди этих функций можно выделить следующие:

- защиту личного достоинства;
- содействие участия граждан;
- повышение прозрачности и подотчетности;
- повышении легитимности.

Административные процедуры компенсируют отсутствие формальной рациональности из-за отсутствия правовой предопределен-

¹ Con la legge n. 15 del 2005 si è inserito l'art. La disciplina legislativa sul procedimento amministrativo: la l. 241 del 1990 (v. 2).

ности. Это означает, что прецедентные кейсы влияют на принятие административного акта¹.

Для того чтобы раскрыть роль административных процедур применительно к конечному результату в виде надлежащего управления, необходимо понять значение дискреционных полномочий. Ученые согласны с тем выводом, что дискреционные полномочия есть государственное управление, санкционированное законом, выбирающее из нескольких правовых возможностей, принимающее во внимание в том числе и неюридические критерии. Этот выбор предполагает баланс публичных и частных интересов для определения общего интереса, что не всегда прямо установлено законом.

В европейской научной доктрине главенствует доктрина «о надлежащем управлении». Это означает, что для поддержания равновесия правовой стабильности необходимо придерживаться рациональных принципов, таких как объективность и беспристрастность, эффективность действий правовых институтов, экономичность и координация. Для поддержания порядка особая роль отдана такому институту государственного управления, как административная процедура, благодаря которой удается соблюдать порядок и следить за разрешением вопросов о конфликте интересов.

Доктринальные тезисы о надлежащем управлении применялись на протяжении всего прошлого столетия в европейских государствах. Например, в Конституции Италии 1947 года прописано, что итальянские учреждения должны быть организованы таким образом, чтобы добиться административной беспристрастности. Конституционный Суд Италии обязывает законодателей разрабатывать надлежащие административные меры и процедуры для выполнения административных функций. Кроме того, данное положение налагает обязанность на государственное управление принимать обоснованные решения, собирая необходимую информацию и балансируя соответствующие факторы в каждом случае до принятия решения².

Важные для государственного управления положения были собраны и кодифицированы Европейской Комиссией в 2000 году, результатом чего стал «Кодекс о надлежащем административном пове-

¹ European Commission, Code of good administrative behaviour [hereinafter European Code of good administrative behaviour] (2001), available at <http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/codeen.pdf>.

² Guido Falzone, *Il dovere di buona amministrazione* – (manuale) Milano T.I., 1953. P.3.

дении». Основными идеями в принятом документе ЕС являются базисные положения:

- о равенстве каждого человека и его праве на беспристрастное, справедливое и в разумные сроки рассмотрение дел учреждениями и органами Союза;
- о праве каждого человека быть заслушанным до принятия любой индивидуальной меры, которая может оказать неблагоприятное воздействие на него;
- о праве каждого человека на доступ к своему досье при уважении законных интересов конфиденциальности, а также профессиональной и деловой тайны;
- об обязанности администрации указывать основания для принятия решений;
- о праве каждого лица на возмещение ущерба, нанесенного неправомерными действиями государственных институтов и их должностных лиц при исполнении своих обязанностей, в соответствии с общими принципами законодательства государств-членов.

Говоря о структуре и этапах административной процедуры, отметим: традиционно административная процедура подразделяется на следующие составляющие:

- возбуждение;
- разбирательство;
- принятие решения.

По большей части закон об административных процедурах Италии затрагивает интересы гражданских и государственных лиц. При этом в законе нет отсылочных норм к другим публичным отраслевым процедурам (таможенным, налоговым, бюджетным и т.д.).

В России административные процедуры управленческой деятельности охватывают большой пласт социально важных сфер, в т.ч. внешнеэкономическую деятельность (торговлю), таможенное регулирование. Огромную роль в этой сфере процедур играет Таможенный кодекс ЕАЭС¹. Однако, говоря о процедуре, связанной с безопасностью экономического сектора в таможенном пространстве, мы не можем в полной мере применять термин «таможенная процедура». Несмотря на схожесть функционального применения администра-

¹ Раздел IV Таможенного кодекса Евразийского экономического союза от 01.01.2018 (СПС «КонсультантПлюс»).

тивной и таможенной процедур, второе, скорее, следует считать инструментом по проведению таможенного контроля, который в свою очередь, является комплексом мероприятий, осуществляемых таможенными органами в целях соблюдения обеспечения таможенного законодательства.

Таможенная процедура — это выбранный декларантом способ пользования и распоряжения товарами, как на территории Союза, так и за его пределами. При соблюдении условий выбранной таможенной процедуры декларант должен поместить перемещаемый им товар через таможенную границу под одну из существующих таможенных процедур. Ему дается право выбора на любую таможенную процедуру или же изменить ее на иную, но с соблюдением всех условий. Стоит отметить, что таможенная процедура имеет силу только после того, как сотрудниками таможенных органов выпускается товар, до этого момента все действия лица относительно своего товара не подпадают под определение процедуры.

В российской науке существуют концепции о доминировании административных процедур в таможенном деле. Каждая из них имеет свою нормативную, строго определенную последовательность. Обладая элементами правового режима, таможенная процедура, в конечном итоге, направлена на удовлетворение интересов субъектов права.

Говоря об отличительных особенностях, следует отметить: результатом административной процедуры является издание административного акта, в то время как для таможенного процесса достаточно лишь таможенных документов. При этом товар до и после таможенной процедуры является вещью и подпадает под действие гражданского законодательства, т.е. элемент управления отсутствует.

Категорично относить таможенные процедуры к подвиду административных нецелесообразно, т.к. первые и вторые являются частью публичного права. В публичном праве обязательным элементом является государственный интерес, следовательно, у различных правовых институтов структура их работы имеет рациональный, последовательный характер.

В новом Таможенном кодексе ЕАЭС таможенным процедурам посвящен целый раздел. Обобщая, их можно разделить на 4 категории:

- основные;
- экономические;

- завершающие;
- специальные.

Основные таможенные режимы выступают в роли регулятора по операциям купли-продажи товаров в РФ и за рубежом, помимо этого, в их спектр действия входят операции по транспортировке и таможенному оформлению товаров. Экономические охватывают регулирование экономических операций по временному ввозу и вывозу товаров как на таможенную территорию, так и за ее пределы с целью переработки. Соответственно, эта экономическая категория сложнее предыдущей. Завершающая процедура: основной целью представленной категории является доведение системы таможенных операций в кратчайшие сроки.

Срок помещения товаров под таможенную процедуру — это определённый срок, в течение которого под выбранную таможенную процедуру декларант должен выпустить декларируемый груз. Срок варьируется в зависимости от самой процедуры (например, для импортируемых товаров этот период составляет 4 месяца). Право выбора той или иной процедуры принадлежит декларанту и собственнику груза и именно они несут юридическую ответственность в случае несоблюдения ее условий и требований. При этом декларант вправе изменять выбранную процедуру на другую. Контроль над соблюдением условий процедур возложен на таможенные органы. После подачи декларации, таможенный инспектор должен в течение одного рабочего дня принять решение о приеме документа или возврате его на доработку (в некоторых случаях, например, при оформлении скоропортящихся товаров этот срок может быть сокращен до 4 часов). Таможенный выпуск товаров — действие таможенных органов, разрешающее заинтересованным лицам использовать товары в соответствии с условиями заявленной процедуры или в соответствии с условиями, установленными для отдельных категорий товаров, не подлежащих в соответствии с настоящим Кодексом помещению под таможенные режимы.

По мнению О.В. Гречкиной, «при осуществлении фискальной (экономической) деятельности таможенные органы выполняют следующие административные процедуры: правоотношения, формирующиеся между таможенными органами и между физическими и юридическими лицами при таможенном регулировании в Евразийском экономическом союзе; правовое регулирование отношений,

связанных с перемещением товаров через таможенную границу, их перевозкой по единой таможенной территории под таможенным контролем, временным хранением товаров, таможенным декларированием товаров, выпуском и использованием товаров в соответствии с таможенными процедурами и таможенными операциями с отдельными категориями товаров, проведением таможенного контроля товаров, уплатой таможенных платежей за товар, применением мер таможенно-тарифного регулирования, запретов и ограничений (мер нетарифного регулирования) и др.»¹. Данный вывод в полной мере отражает практическую ситуацию в таможенном деле.

Как верно отметила С.А. Дроздова, при осуществлении координационной деятельности таможенные органы выполняют следующие административные процедуры: взаимодействия таможенных органов с гражданами, участниками внешнеэкономической деятельности, например, рассмотрение обращений граждан и юридических лиц с Евразийской экономической комиссией (ЕЭК), работа консультативных советов, создаваемых при таможенных органах; рабочих групп по развитию различных институтов в странах-участницах Евразийского экономического союза, созданных при Консультативном комитете по таможенному регулированию ЕЭК, и др.².

Исходя из вышесказанного, можно прийти к выводу о том, что административная процедура и таможенная процедура как два полюса – существуют в пределах одной материи, но их правовая природа отличается друг от друга, подгоняемая одним общим направлением – соблюдением порядка и получения благоприятного результата.

Список использованной литературы

1. Guido Falzone, *Il dovere di buona amministrazione* – (manuale) Milano T.I., 1953 p.3.
2. Con la legge n. 15 del 2005 si è inserito l'art. La disciplina legislativa sul procedimento amministrativo: la l. 241 del 1990 (v. 2).
3. European Commission, *Code of good administrative behaviour* [hereinafter *European Code of good administrative behaviour*] (2001), available at <http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/codeen.pdf>.

¹ Гречкина О.В. Нормотворчество таможенных органов в сфере административной юрисдикции на современном этапе // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2013. N 4.

² Дроздова С.А. «Позитивные» административные процедуры в таможенной деятельности // «Таможенное дело», 2017. № 2 (СПС «КонсультантПлюс»).

4. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // СПС КонсультантПлюс.

5. Гречкина О.В. Нормотворчество таможенных органов в сфере административной юрисдикции на современном этапе // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 4.

6. Давыдов К.В. Административные процедуры: проблемы классификации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского: Право. 2017. № 2.

7. Дроздова С.А. «Позитивные» административные процедуры в таможенной деятельности // «Таможенное дело». 2017. № 2.

Часть II. АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Идея единого КАС РФ как концептуальная альтернатива проекту единого ГПК РФ

The idea of a single Code of Administrative Procedure of the Russian Federation as a conceptual alternative to the draft of a single Code of Civil Procedure of the Russian Federation

Зеленцов Александр Борисович,
профессор кафедры административного и финансового права РУДН
доктор юридических наук, Заслуженный юрист
Российской Федерации
(г. Москва, Россия)

abzelentsov@yandex.ru

Zelentsov Alexander Borisovich,
Professor,
Department of Administrative and Financial Law, the PFUR,
Doctor of Law, Honored Lawyer
of the Russian Federation (Moscow, Russia)

В статье рассматриваются теоретические проблемы развития законодательства об административном судопроизводстве в контексте Концепции единого Гражданского процессуального кодекса (ГПК) РФ, относящей к сфере регулирования этого кодекса рассмотрение не только частноправовых споров, но и споров публично-правового характера. В качестве концептуальной альтернативы проекту единого ГПК в части, касающейся правового регулирования административного судопроизводства, автор позиционирует идею единого Кодекса административного судопроизводства (КАС) РФ. Делается вывод, что в современных условиях развития правовой системы России параллельно с унификацией гражданского процесса должна идти унификация судебного административного процесса на основе специализации, обусловленной особенностями природы материально-правовых отношений, реализации которых служат эти процессы. Идея единого КАС РФ ориентирует на универсализацию административно-процессуальной формы в общих и арбитражных судах и установление общего порядка административного судопроизводства как выражение единства судебной административно-процессуальной формы по отношению к спорам, возникающим из публично-правовых отношений.

Ключевые слова: Концепция единого Гражданского процессуального кодекса (ГПК), частноправовые споры, публично-правовые споры, гражданский процесс, арбитражный процесс, судебный административный процесс,

Кодекс административного судопроизводства (КАС) РФ, административная юстиция, унификация судебного административного процесса, универсализация административно-процессуальной формы, концепция единого КАС РФ.

The article considers the theoretical issues of the development of legislation on administrative proceedings in the context of the Concept of a single Code of Civil Procedure of the Russian Federation, relating to the field of regulation of this Code the consideration of not only private, but also public law disputes. As a conceptual alternative to the draft of a single Code of Civil Procedure the author presents the idea of a single Code of Administrative Procedure of the Russian Federation. It is concluded that the unification of the judicial administrative proceedings on the basis of specialization should be in parallel with the unification of the civil proceedings in modern conditions of development of the Russian legal system. The idea of a single Code of Administrative Procedure of the Russian Federation focuses on the universalization of the administrative procedural form in General and Arbitration courts and the establishment of an universal order of administrative proceedings as a manifestation of the unity of the judicial administrative procedural form in relation to disputes arising from public legal relations.

Keywords: Concept of a single Code of Civil Procedure, private law disputes, public law disputes, civil procedure, arbitration procedure, judicial administrative procedure, Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, administrative justice, unification of the judicial administrative procedure, universalization of the administrative procedure form, the concept of the single Code of Administrative Procedure of the Russian Federation.

В декабре 2014 г. Комитет по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы РФ принял решение № 124 (1), которым одобрил Концепцию единого Гражданского процессуального кодекса (ГПК) РФ. В соответствии с концептуальным замыслом авторов-разработчиков этот Кодекс призван интегрировать действующее гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство и обеспечить создание единой гражданской процессуальной формы, в соответствии с которой дела будут рассматриваться как общими, так и арбитражными судами.

Вместе с тем 15 сентября 2015 г. вступил в силу новый кодекс - Кодекс административного судопроизводства (КАС) РФ, внесенный в Государственную Думу Президентом РФ. Данный кодекс создавался на основе выделения из действующего ГПК РФ не свойственных юридической природе гражданского судопроизводства процедур, связанных с разрешением споров публично-правового характера.

КАС РФ – это действительно новый по своему предназначению и первый в истории России кодекс такого рода, если не считать кратковременно действовавшего Положения о судах по административным делам, принятого Временным правительством 30 мая 1917 года.

У представителей административно-правовой науки необходимость существования такого кодекса в качестве самостоятельного процессуального акта, предназначенного для регулирования административного судопроизводства как одной из конституционных форм осуществления судебной власти, сомнений не вызывает. Самостоятельные административно-процессуальные акты главным образом в форме КАС или административно-процессуальных кодексов (АПК) действуют ныне в подавляющем большинстве стран, относящихся к романо-германской правовой семье, в частности, КАС – в Армении, Португалии, Украине, Финляндии и др., АПК – в Азербайджане, Болгарии, Грузии, Колумбии, Латвии, Польше, Эстонии и др., Кодексы административной юстиции или административно-спорной юрисдикции в Анголе, Испании, Италии, Камбодже, Перу, Франции, Эквадоре и др. С принятием КАС в России в русле романо-германской правовой традиции впервые официально, на законодательном уровне учреждается административная юстиция как институт правового государства и получает развитие самостоятельная система правосудия в публичном праве. Создание и развитие такой системы представляется вполне логичным и естественным в стране, придерживающейся разделения права на публичное и частное.

Однако ситуация в этой области остается достаточно неопределенной и сложной. Это обусловлено отдельными противоречивыми положениями Концепции единого ГПК РФ (далее – Концепция) и непрекращающимися попытками представителей науки гражданского процесса взять «реванш», доказав необходимость правового регулирования административного судопроизводства в рамках единого ГПК РФ. Для этих целей был выработан концепт «цивилистического» процесса, предназначение которого изначально состоит в обосновании необходимости единой гражданской процессуальной формы, дезинтегрированной в переходный постсоветский период «изобретением» автохтонной арбитражно-процессуальной формы.

В отдельных публикациях концепт «цивилистического» процесса выдается за новое слово в развитии процессуальной мысли. В действительности, он представляет собой ничто иное, как обобщенное

понятие гражданского и арбитражного процессов и имеет чисто инструментальное, исторически ситуативное значение. Этот концепт призван устранить диссонанс гражданско-процессуальной формы посредством интеграции арбитражного процесса как параллельно развивающейся отрасли, которая, по сути дела, превратилась в дублера гражданского процесса.¹

Зарубежным странам неизвестна такая «цивилистическая» отрасль права как арбитражный процесс. Собственно говоря, в результате реализации Концепции единого ГПК в России также должна остаться одна «цивилистическая» отрасль – гражданское процессуальное право. В силу этого следует согласиться с суждениями о том, что термин «цивилистический процесс» можно использовать только в юридической прессе, научных трудах, в преподавательской работе, но не в нормативно-правовых актах. Данное суждение особо значимо в контексте противоречивой трактовки содержания самого концепта «цивилистического» процесса и целей, для которых он используется. В современной гражданско-процессуальной литературе наметилось два основных подхода к его пониманию.

Один из них считает возможным под «цивилистическим» процессом условно понимать урегулированную нормами гражданского и арбитражного процессуального права деятельность общих и арбитражных судов по рассмотрению материальных споров *частноправового характера*, возникающих между равными лицами, и иных дел, отнесенных законом к подведомственности этих судов. При таком подходе отнесение дел по спорам из публичных правоотношений к «цивилистическим» (гражданским) оценивается как неправильное в принципе. Все дела такого рода, справедливо отмечает И.Н. Поляков, должны быть изъяты из «цивилистических» кодексов и включены в Кодекс административного судопроизводства.² Соответственно, единый ГПК мог бы регулировать правила рассмотрения всех дел частного характера, независимо от их подведомственности судам общей юрисдикции или арбитражным судам.³

¹ См.: Попова Ю.А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений: Дис. ... д-р юрид. наук. Краснодар, 2002. С. 64.

² См.: Поляков И.Н. О цивилистическом процессе и реформе российской судебной системы (вопросы гармонизации)// Арбитражный и гражданский процесс", 2014, № 8.

³ См.: Ярков В.В. Объединение высших судов: ожидания и последствия// Закон. 2014. № 3. С. 98–106.

Другой подход к пониманию «цивилистического» процесса постулирует всеобъемлющий характер, универсальность гражданско-процессуальной формы и считает необходимым использовать ее для разрешения не только частноправовых, но и публично-правовых споров. Соответственно, административному судопроизводству отводится значение не более, чем одной из «цивилистических» процедур. При этом факт принятия КАС РФ рассматривается всего лишь как свидетельство законодательного обособления «части судебных процессуальных процедур, которые в силу данного факта обретают значение специальных процедур – и в этом своем качестве иллюстрируют унификацию и дифференциацию цивилистического процесса как двуединую тенденцию».¹

Данная версия идеи «цивилистического» процесса нашла свое отражение в Концепции единого ГПК, разработчики которой признают, что «дела, возникающие из публичных правоотношений, по существу, имеют те же процессуальные формы рассмотрения, что и частноправовые», а Кодекс административного судопроизводства оценивается как переходная ступень, один из этапов дальнейшей унификации всех процессуальных норм, за исключением уголовного процесса, в едином кодифицированном акте. Соответственно, административное судопроизводство рассматривается не иначе, как разновидность «цивилистического» судебного процесса (п. 1.1. Концепции). Такой подход свидетельствует о том, что российское процессуальное право, действительно, продолжает подвергаться «цивилизации» или, как справедливо отмечает Э.В. Талапина, коммерциализации – под которой она понимает процесс доминантного влияния гражданского права на правовую систему.²

В рамках этого подхода в основу структуры будущего единого ГПК закладывается старая схема, разработанная еще в советский период, когда административная юстиция и административное судопроизводство как форма ее реализации находились под идеологическим табу. Эта схема предполагает дифференциацию гражданского

¹ См.: Сахнова Т.В. Достижимо ли единство цивилистического процесса? (В контексте концепции единого ГПК РФ и Кодекса административного судопроизводства) // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 4. С. 3–10.

² См.: Талапина Э.В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 70–83.

процесса на три вида производств – исковое, производство из публичных правоотношений и особое.

Суть данной схемы в ее классическом варианте состоит в выделении искового производства *только по гражданским делам* в виду наличия в них спора о праве и неискового производства по делам, возникающим из административных правоотношений, возможность спора о праве в которых в советский период идеологически и теоретически исключалась и продолжает исключаться ее сторонниками в постсоветский период. Данная концептуальная схема структуры процесса, исключая спор о праве в публично-правовых делах, является собой ничто иное, как отголосок классической модели «полицейского государства». На основе этой явно устаревшей схемы авторы Концепции (п. 25.1) моделируют противоречивый подход, согласно которому процессуальный порядок «рассмотрения дел данного вида гражданского судопроизводства должен обеспечить рассмотрение всех дел, возникающих из публичных правоотношений, и исключить необходимость принятия Кодекса административного судопроизводства». В данном положении авторы Концепции единого ГПК прямо выражают одну из ее главных целей – *исключить необходимость принятия КАС РФ*.

Однако данная цель, как и старая структурная схема процесса, была преодолена принятием КАС РФ, в рамках которого реализуется конституционное положение об административном судопроизводстве как самостоятельной форме осуществления судебной власти. Допуская такой вариант развития событий, авторы Концепции единого ГПК включили в нее положение о том, что при «принятии КАС Общая часть нового ГПК должна распространяться и на правоотношения, регулируемые КАС» (п.1.1).

В такой трактовке концепта «цивилистического» процесса нельзя не заметить проявляющуюся в гражданско-процессуальной науке тенденцию «англизировать» процессуальное право и уйти от континентальной традиции, неизменно и последовательно предполагающей деление права на публичное и частное. Несмотря на разновекторный характер рецепции правовых форм в постсоветский период, современная российская правовая система объективно наследует русскую досоветскую (дореволюционную) традицию в развитии континентальной правовой модели. Применительно к административному судопроизводству как самостоятельной форме осуществления

правосудия в публичном праве эта традиция была прервана с упразднением советской властью в 1917 году Положения о судах по административным делам и вновь возрождается с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ.

В современных условиях – в отсутствие специальных судов по административным делам – функцию судов публичного права выполняют общие и арбитражные суды, выступающие как органы административного правосудия при разрешении административных дел в порядке административного судопроизводства. Во многих странах такого рода суды при осуществлении функции административного правосудия на законодательном уровне прямо обозначаются как административные суды. Так, в соответствии со ст. 3 КАС Украины, «административный суд — суд общей юрисдикции, к компетенции которого настоящим Кодексом отнесены рассмотрение и решение административных дел», а также местные и апелляционные хозяйственные суды при осуществлении административного судопроизводства (п.п. 5 и 6 раздела VII КАСУ).

Таким образом, можно констатировать, что трактовка концепта «цивилистического» процесса, представляющая гражданский процесс в качестве триединой процессуальной суперотрасли права не учитывает деление права на публичное и частное и не согласуется с русской (досоветской) моделью континентальной правовой традиции. Такой традиции в полной мере отвечает понимание «цивилистического» процесса как деятельности общих и арбитражных судов по рассмотрению материальных споров частноправового характера, которая ориентирует на изъятие из «цивилистических» кодексов всех публично-правовых дел и включение их в КАС РФ. В контексте этой традиции следует согласиться с выводом о том, что если исключить дублирующие моменты, то ГПК РФ и АПК РФ нужно рассматривать как общее и частное, исключая необходимость АПК РФ как отдельного документа.¹

Логика современного правового развития диктует необходимость в категориях общего и частного рассматривать и соотношение КАС РФ и АПК РФ применительно к административному судопроизводству. Судопроизводство в арбитражных судах подразделяется

¹ Демичев А.А. Объединение Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, разработка Концепции единого Гражданского процессуального кодекса... Что дальше? // Вестник гражданского процесса. 2015. № 5. С. 87–95.

на два вида: гражданское судопроизводство (ст. 28 АПК РФ) и административное судопроизводство (ст. 29 АПК РФ). В качестве предмета административного судопроизводства выступают «экономические споры и другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений». Однако в действительности споры, возникающие из этих отношений, по своей природе и содержанию – несмотря на связь одной из их сторон с предпринимательской деятельностью – являются *административными*, а не экономическими. В качестве первичного, определяющего критерия для квалификации этих споров должно выступать наличие властного субъекта в качестве стороны и властный характер правоотношений, из которых они возникают, а не сфера, где властные отношения реализуются. По своей сути, это – административные споры в экономической сфере, а не экономические споры в административной сфере.

Именно такая логика была характерна для первого АПК РФ 1992 г., который исходил из тождественности понятий «экономический спор» и «спор, вытекающий из гражданских правоотношений» (гражданский спор).¹ Отнесенные к компетенции арбитражных судов «споры в сфере управления» (возникающие из правоотношений в сфере управления) с участием предпринимателей вполне обоснованно не рассматривались как экономические споры. В условиях реформы процессуального законодательства юридическая конструкция «экономический спор, возникающий из административных и иных публичных правоотношений», искусственно созданная для нужд действующего АПК РФ, требует пересмотра и возвращения к первоначальному публично-правовому пониманию сущности споров предпринимателей с властью и квалификации их в качестве разновидности административно-правовых споров. Такой подход создает объективные предпосылки для интеграции административного судопроизводства по разрешению споров предпринимателей с властью, регламентируемых АПК РФ, в сферу правового регулирования КАС РФ.

¹ При этом следует отметить, что мировая практика дает различные примеры форм разрешения экономических (предпринимательских, хозяйственных, коммерческих) споров как разновидности гражданских споров. Они могут разрешаться в системе общих судов, квазисудебных органов, специализированных судов (например, экономических или хозяйственных). В Германии, например, такого рода споры разрешаются палатами по торговым делам, которые образуются, наряду с палатами по гражданским и уголовным делам, в составе общих судов земель, а специализация по административным делам происходит в структурно обособленных за рамками общих судов административных судах.

Необходимость интеграции правовых норм, регламентирующих административное судопроизводство в общих и арбитражных судах на основе общих принципов, в условиях объединения высших судов неизбежно приводит к постановке вопроса о *едином Кодексе административного судопроизводства РФ*, который позволит исключить дублирование предусмотренных действующим КАС РФ отдельных административных производств не только в АПК РФ, но в разрабатываемом едином ГПК. Анализ Концепции единого ГПК показывает, что ее реализация в части правовой регламентации административного судопроизводства и его структуры, очередной раз приведет к дублированию процессуальных институтов и производств. Это становится очевидным, если сравнить, например, главы 21–25 КАС РФ и главы 26–28 предполагаемого единого ГПК. Теоретическим основанием этого дублирования является не совсем ясное положение Концепции, согласно которому при «принятии КАС Общая часть нового ГПК должна распространяться и на правоотношения, регулируемые КАС» (п. 1.1). Задача «исключить необходимость принятия КАС», поставленная авторами Концепции, предопределила ее непоследовательность и недостаточную теоретическую обоснованность применительно к концепту административного судопроизводства, в частности, в простом «калькировании» отдельных положений действующего АПК РФ.

В этом контексте идея единого КАС РФ может быть позиционирована как концептуальная альтернатива Концепции единого ГПК в части, касающейся правового регулирования административного судопроизводства. Концепция единого КАС РФ как самостоятельного кодифицированного акта должна ориентироваться на три базовых принципа современной парадигмы административной юстиции: 1) эффективная судебная защита прав, свобод и законных интересов от неправомερных актов публичной власти; 2) полноценный судебно-административный процесс в искомом производстве с участием равноправных сторон; 3) самостоятельный статус административного судопроизводства как конституционной формы осуществления судебной власти, равноценный по своему значению статусу гражданского судопроизводства. Эта концепция призвана обосновать:

– необходимость устранения дублирования административно-процессуальных норм и унификации правового регулирования административного судопроизводства в общих и арбитражных судах, ана-

логично тому, как это предполагается осуществить в отношении гражданского судопроизводства;

– целесообразность пересмотра Концепции единого ГПК в части, касающейся административного судопроизводства, и изъятия из нее всех положений, относящихся к регулированию производств по разрешению *материальных споров публично-правового характера*;

– исключение из структуры единого ГПК гл. 32 «Производство по делам об административных правонарушениях» как реально не относящейся в представленном виде ни к гражданскому, ни к административному судопроизводству и содержащей правила, механически перенесенные из главы 25 АПК РФ. В условиях существования КоАП РФ все процессуальные правила, регулирующие судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, независимо от их подведомственности общим или арбитражным судам, должны быть включены в этот кодекс административных наказаний.

Данное утверждение в контексте концепции единого КАС РФ требует определенных уточнений. Автор этих строк еще в 2002 году выдвинул гипотезу о возможности создания единого КАС посредством выделения в нем двух видов ординарных производств: административно-тяжебного (по административным спорам) и административно-деликтного или наказательного (по делам об административных правонарушениях)¹. В современных публикациях также можно встретить предложения о том, чтобы правила судопроизводства по делам об административных и иных публичных правоотношениях сконцентрировать исключительно в нормах КАС РФ, включая производство по делам об административных правонарушениях. Для этого в КАС РФ должны быть внесены изменения и дополнения, в частности, по аналогии с главой 25 АПК РФ, его следует дополнить главой, регламентирующей порядок судопроизводства по делам об административных правонарушениях.²

Такой подход в принципе возможен, коль скоро он был в определенной мере реализован в рамках АПК РФ, но его использование в современном КАС РФ обставлено рядом ограничений и условий.

¹ См.: Зеленцов А.Б. Административная юстиция как форма административной юрисдикции. // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. М.: Статут, 2002. С. 120.

² См.: Ермаков А.Н., Захарьяшева И.В. Систематизация законодательства, регламентирующего административное судопроизводство // Вестник ТГУ, вып. 1(5), 2016. С. 45.

Во-первых, КАС РФ регулирует судопроизводство по административным спорам, которое носит исковой характер и выступает формой защиты и реализации нарушенных субъективных прав и законных интересов. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях — это неисковое производство, которое является формой реализации административных наказаний. В странах континентальной правовой традиции такого рода дела рассматриваются не в административном, а в уголовном (наказательном) судопроизводстве. Отсюда включение разбирательства данных дел в административное судопроизводство вступает в определенное противоречие с этой традицией.

Во-вторых, включение этого вида судопроизводства в КАС РФ предполагает введение *института административно-наказательного (деликтного) иска*, в известной мере аналогичного иску о применении репрессии, который используется во французской системе административной юстиции. Определенные контуры юридической конструкции такого иска можно обнаружить в ст. 202 АПК РФ. Вместе с тем, следует отметить, что подход, избранный законодателем в АПК РФ и включающий производство по привлечению к административной ответственности в систему административного судопроизводства, находится в стороне от общей традиции его правового регулирования в странах романо-германской правовой семьи. Характерно, что такой подход не был избран при регулировании административного судопроизводства ни одним из государств постсоветского пространства, кроме Армении. В КАС этой страны законодатель выделил производство по делам о привлечении к административной ответственности в судебном порядке в особое административно-исковое производство. Полагаем, что российский законодатель должен учитывать эти обстоятельства при рекодификации законодательства об административном судопроизводстве и создании единого КАС РФ.

Другой не менее актуальной и достаточно сложной проблемой, связанной с концепцией единого КАС, является вопрос о способе интеграции в этот кодекс правил, регулирующих административное судопроизводство в арбитражных судах. Одним из способов рекодификации административно-процессуального законодательства с целью создания единого административно-судопроизводственного кодекса является внесение изменений в действующий КАС РФ и при-

нятие его новой редакции. Эти изменения могут носить различный характер и касаться, в том числе, структуры действующего кодекса. Предложения по такого рода структурным преобразованиям уже высказывались в современной литературе.¹ В частности, в рамках новой структуры КАС РФ предлагается в разделе 2 «Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в суде первой инстанции» закрепить общие правила административного судопроизводства в судах общей юрисдикции и арбитражных судах. Несомненно, установление общего порядка административного судопроизводства как выражение единства и универсального характера судебной административно-процессуальной формы по отношению к спорам, возникающим при отпращивании административной функции в публичном управлении, является непременным условием формирования современной основы единого КАС РФ. Однако, в связи с этим вряд ли целесообразны какие-либо радикальные изменения структуры действующего КАС РФ. В частности, спорным является предложение И.М. Дивина включить в выделяемый им раздел 2 таких производств, которые устанавливают особенности рассмотрения судами отдельных категорий дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Как представляется, отдельные особенности производства в арбитражных судах при необходимости могут получить закрепление в разделе IV действующего КАС РФ.

Таким образом, в современных условиях развития правовой системы России унификация гражданского (цивилистического) процесса неизбежно предполагает также унификацию судебного административного процесса на основе специализации, обусловленной особенностями природы материально-правовых отношений, реализации которых служат эти процессы. Идея единого КАС РФ проистекает из конституционно-правового статуса административного судопроизводства как одной из форм осуществления судебной власти. Этот статус определен с учетом специфики материальных публично-правовых отношений и требует универсализации административно-процессуальной формы, позволяющей в исковом порядке рассмотреть любую категорию административно-правового спора, включая

¹ См.: Дивин И.М. Унификация процессуального законодательства и правоприменительная стабильность административного судопроизводства по экономическим спорам // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 32–35.

споры с участием субъектов предпринимательской деятельности в случае нарушения их прав и законных интересов неправомерными актами органов публичной власти. Включение норм, регулирующих административное судопроизводство в арбитражных судах в единый ГПК, а не в единый КАС РФ, будет означать шаг назад по сравнению с достигнутым в действующем КАС РФ уровнем правовой регламентации административного судопроизводства, который в полной мере соответствует современным мировым стандартам в этой области.

Список использованной литературы

1. Демичев А.А. Объединение Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, разработка Концепции единого Гражданского процессуального кодекса... Что дальше? // Вестник гражданского процесса. 2015. № 5.
2. Дивин И.М. Унификация процессуального законодательства и правоприменительная стабильность административного судопроизводства по экономическим спорам // Административное право и процесс. 2017. № 2.
3. Ермаков А.Н., Захарьяшева И.В. Систематизация законодательства, регламентирующего административное судопроизводство // Вестник ТГУ, вып. 1(5), 2016.
4. Зеленцов А.Б. Административная юстиция как форма административной юрисдикции // Проблемы административной юстиции: Материалы семинара. М.: Статут, 2002.
5. Поляков И.Н. О цивилистическом процессе и реформе российской судебной системы (вопросы гармонизации) // Арбитражный и гражданский процесс, 2014, № 8.
6. Попова Ю.А. Теоретические проблемы судопроизводства по делам, возникающим из публично-правовых отношений: Дис. ... д-р юрид. наук. Краснодар, 2002.
7. Сахнова Т.В. Достижимо ли единство цивилистического процесса? (В контексте концепции единого ГПК РФ и Кодекса административного судопроизводства) // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 4.
8. Талапина Э.В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6.
9. Ярков В.В. Объединение высших судов: ожидания и последствия // Закон. 2014. № 3.

Административная юрисдикция и правосудие: проблемы соотношения и грани взаимодействия
Administrative jurisdiction and justice: correlation and forms of interaction

Панкова Ольга Викторовна,
доцент кафедры административного права и процесса
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук (г. Москва, Россия)

Pankova Olga Viktorovna,
Associate Professor, the Department of Administrative Law
and Procedure, the Moscow State University of Law
named after O.E. Kutafin (MSLA),
Candidate of Law (Moscow, Russia)

Настоящая статья посвящена критическому переосмыслению традиционной концепции административной юрисдикции как вида правоохранительной правоприменительной деятельности органов публичной администрации и уяснению ее соотношения с юрисдикционной деятельностью суда, основанной на нормах административного и административно-процессуального права. На основе проведенного анализа автор формулирует понятие административно-судебной юрисдикции и делает вывод о ее дуалистической природе. С одной стороны, это проявление деятельности, которая может рассматриваться как самостоятельная форма административной юрисдикции. С другой стороны, указанная деятельность является правосудием, в рамках которого реализуется судебная власть.

Ключевые слова: административная юрисдикция, административное правосудие, административное дело.

This article is devoted to a critical rethinking of the traditional concept of administrative jurisdiction as a type of law enforcement activity of public administration bodies and to clarifying its correlation with the jurisdictional activity of the court based on the norms of administrative and administrative procedural law. On the basis of the analysis, the author formulates the notion of administrative-judicial jurisdiction and draws a conclusion about its dualistic nature. On the one hand, this is a manifestation of an activity that can be viewed as an independent form of administrative jurisdiction. On the other hand, this activity is justice, within which the judicial power is exercised.

Keywords: administrative jurisdiction, administrative justice, administrative case.

Использование в названии настоящей статьи термина «административная юрисдикция» обязывает ее автора проанализировать данную правовую категорию с позиций новейшего российского законодательства и последних достижений как в исследовании общих вопросов административной юрисдикции, понятие которой нередко применяется в отечественном правоведении для обозначения деятельности суда по рассмотрению административно-деликтных дел, так и в сфере создания научных конструкций и концепций административного правосудия как ветви российского правосудия.

Если проанализировать содержание опубликованных в течение последних 15 лет научных работ, посвященных административно-юрисдикционной проблематике, то в них можно увидеть детальный анализ объема и содержания понятия административной юрисдикции, в основе которого лежат концепции, уходящие своими корнями в советскую эпоху. Поэтому здесь будет уместен хотя бы краткий экскурс в историю развития теории административной юрисдикции и обращение к некоторым теоретическим обобщениям, имеющимся в советской науке административного права. Можно предположить, что именно в сложившихся в 70-е годы прошлого столетия подходах к определению административной юрисдикции и заключены многие проблемы ее сегодняшнего правопонимания, не позволяющие окончательно и по-современному взглянуть на юридическое содержание этого правового феномена и его соотношение с правосудием, судебной юрисдикцией и административной юстицией.

Как ранее советская, так и в настоящее время российская правовые доктрины исходят из того, что термин «юрисдикция» многозначен. Причем как ранее, так и сейчас неоднозначность перевода этого термина с латинского порождает различные варианты его толкования: с одной стороны, понятие «юрисдикция» (от лат. *juris dictio* – суд, судопроизводство) интерпретируют как «правоговорение», суждение о праве, акт провозглашения права органом, имеющим власть судить, что означает полномочия судей или судов на осуществление правосудия¹ и ведет к отождествлению юрисдикции с подсудностью²; с другой стороны, под юрисдикцией понимают со-

¹См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 793; Словарь иностранных слов. М., 1990. С. 610; Малая Советская энциклопедия: 2-е изд. М., 1957. С. 414; Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М., 2012. С. 284.

² См.: Халипов В.Ф. Власть: Кратологический словарь. М., 1997. С. 409.

вокупность полномочий, позволяющих органам публичной власти, наделенным такими полномочиями, разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях¹. Иногда «юрисдикция» рассматривается как система соответствующих юрисдикционных органов.

В качестве еще одного подхода к пониманию юрисдикции можно выделить ее определение через понятие «деятельность». Основоположителем данного подхода являлся И.С. Перетерский, который еще в 1945 г. обратил внимание на то, что слово «юрисдикция» (от лат. словосочетания *jus dicere*) следует переводить не как «судо-производство», а как «установление права, разрешение конфликта или применение подлежащей властью установленных правил»².

Вслед за И.С. Перетерским известный болгарский административист П. Стайнов обосновал концепцию юрисдикции как вида правоохранительной конфликтообразующей деятельности, характеризуемого тремя признаками: наличием правового спора (правонарушения), состязательностью производства и принятием решения по делу в предусмотренной законом форме³.

Большинство советских ученых также исходили из того, что главным и квалифицирующим признаком юрисдикции является существо производимого действия, которое состоит в применении закона к юридическим конфликтам. Например, Н.Г. Салищева отмечала, что юрисдикция имеет место тогда, когда можно разрешить спор о праве⁴. При этом под административной юрисдикцией она понимала деятельность по разрешению споров в сфере государственного управления и применению мер административного принуждения⁵.

Несколько позднее аналогичное суждение было высказано А.П. Шергиным в его фундаментальной работе «Административная юрисдикция» 1979 г., посвященной данной проблематике. С точки зрения автора, административная юрисдикция – это государствен-

¹ См.: Малая Советская энциклопедия. 2-е изд. М., 1957. С. 414; Халипов В.Ф. Власть: Крайтологический словарь. М., 1997. С. 409; Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М., 2012. С. 284.

² Перетерский И.С. Всеобщая история государства и права. Ч. 1 Древний Мир. М., 1945. С. 74.

³ Стайнов П. Особените юрисдикции в областта на администрацията. София, 1956. См. также: Стайнов П., Ангелов А. Административное право Народной республики Болгарии. М., 1960. С. 372.

⁴ .: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 19.

⁵ См.: Салищева Н.Г. Цит. раб. С. 19.

ная, подзаконная, правоприменительная, правоохранительная деятельность, предмет которой составляют споры о праве и дела об административных правонарушениях¹.

Сходной позиции придерживалось большинство других ученых того времени, в частности, Ю.М. Козлов², В.Д. Сорокин³, Л.С. Явич⁴, В.А. Юсупов⁵, В.А. Иванов⁶, О.М. Якуба⁷. Несмотря на некоторые различия во взглядах, касающиеся содержательной стороны административной юрисдикции, все они в качестве одной из решающих и, пожалуй, самых ярких черт этой правовой категории называли ее неразрывную связь с правоохранительной деятельностью и ситуацией правового конфликта. Например, Л.С. Явич утверждал, что юрисдикционное вмешательство государственных органов не требуется, пока не возникают правовые конфликты.

Между тем в советской правовой доктрине имелись и иные подходы к пониманию юрисдикционной деятельности. Так, некоторые правоведы (Р.И. Денисов, В.Н. Карташов, В.Н. Кудрявцев) полностью отождествляли юрисдикцию с правоохранительной деятельностью⁸, игнорируя азбучное положение о том, что последняя присоединяет к себе также контрольно-надзорную, оперативно-розыскную, следственную и иные виды деятельности, которые непосредственно не сопряжены с разрешением конфликта. Кроме того, ряд ученых (Ю.К. Осипов, В.П. Воложанин, И.Г. Побирченко) включали в объем понятия юрисдикции всю оперативно-

¹ Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., с. 11, 17–18, 28–29. Следует, однако, отметить, что со временем научные взгляды автора на содержание административной юрисдикции претерпели определенную эволюцию, и уже в наши дни он пришел к утверждению о том, что административная юрисдикция сводится к рассмотрению и разрешению только дел об административных правонарушениях. См.: Шергин А.П. Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 141–142.

² Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 85, 90.

³ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1968. С. 130.

⁴ Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 229.

⁵ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 16.

⁶ Иванов В.А. Советский административный процесс // Советское государство и право. 1980. № 6. С. 30.

⁷ Якуба О.М. О судебном обжаловании решений по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Советское государство и право. 1981. № 2. С. 42.

⁸ См.: Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989. С. 87; Кудрявцев В.Н. Уголовная юстиция как система / Правовая кибернетика. М., 1973. С. 8; Денисов Р.И. Правовые и организационные проблемы административного надзора в области внутренних дел. Автореф. дис.... докт. юрид. наук. М., 1983. С. 11, 13.

исполнительную деятельность органов государства и общественности, то есть фактически ставили знак равенства между юрисдикцией и правоприменением¹. Еще больше расширить границы юрисдикции попытался П.С. Дружков, который предложил включать в ее содержание не только правоохранительную и оперативно-исполнительную, но и нормотворческую деятельность².

Вместе с тем на главный вопрос о том, почему деятельность, связанная с позитивным правоприменением и правотворчеством, должна считаться юрисдикцией, никто из сторонников этого подхода так и не дал принципиального, содержательного и аргументированного ответа. Мы же утверждаем, что столь широкое понимание юрисдикции невозможно уже в силу самого значения данного термина. Более того, оно приводит к смешению различных правовых форм деятельности, каждая из которых имеет свои функции, основания и порядок осуществления. Закономерно поэтому, что в юридической литературе советского периода данная точка зрения не получила всеобщего признания.

В свою очередь, в современном российском правоведении было высказано множество суждений и обоснований против этой идеи. Здесь, несомненно, заслуживают быть выделенными работы А.Б. Зеленцова³, С.Б. Аникина⁴, И.В. Апаринной⁵, Т.П. Сасыкова⁶, О.В. Чекалиной⁷, с учетом которых сегодня можно считать основательно утвердившимся мнение о том, что юрисдикция представляет собой правоохранительное применение компетентным органом

¹ См.: Осипов Ю.К. К вопросу о понятии подведомственности // Сборник научных трудов Свердловского юридического института. Вып. 10. Свердловск, 1969. С. 84, 93–95; Воложанин В.П. Несудебные формы разрешения гражданско-правовых споров. Свердловск, 1974. С. 25; Побирченко И.Г. Хозяйственная юрисдикция (общее учение). Киев, 1973. С. 91–93.

² Дружков П.С. О понятии и видах юрисдикции // Вопросы государства и права. Томск, 1974. С. 83–84.

³ См.: Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001. С. 273–276; Он же. Административно-правовой спор: вопросы теории. Изд. 2-ое, испр. и доп. М., 2009. С. 582–584.

⁴ Аникин С.Б. Проблемы и перспективы административной юрисдикции в деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 10–11.

⁵ Апарина И.В. Административно-судебный процесс в системе юрисдикционного процесса: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009. С. 59–61.

⁶ Сасыков Т.П. Проблемы административной юрисдикции органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 19, 23–24.

⁷ Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 15.

установленных правовых правил в конфликтной ситуации¹. Иной вывод представляется не только неправомерным, но и опасным, так как не способствует продвижению к новому качеству дискуссий по проблеме юрисдикции и сдерживает формирование ее современной концепции, соответствующей нынешнему пониманию юрисдикционной функции государства.

Основательно познакомившись с современным уровнем исследований по проблемам административной юрисдикции, как одного из видов юрисдикционной деятельности, интегрирующей в себе порядок разрешения конфликтных ситуаций, возникающих в сфере публично-правовых отношений, на основе норм административного и административно-процессуального права, приходится констатировать сохранившуюся еще с советских времен дискуссионность по поводу не только ее границ, но и субъектов.

Напомним, что принципиальным моментом в правовой доктрине советского периода являлось наличие двух подходов к пониманию субъектов административной юрисдикции: узкого (управленческого) и широкого. Сторонники узкого подхода (Н.Г. Салищева², В.А. Юсупов³, Ю.М. Козлов⁴, В.А. Иванов⁵, О.М. Якуба⁶, Д.С. Сусло⁷), который являлся доминирующим, сводили административную юрисдикцию к исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления и их должностных лиц, категорически отрицая возможность существования ее судебной формы. В обоснование указанной точки зрения они ссылались на наличие действовавших в то время законодательных норм, предусматривающих только два вида правосудия (по уголовным и гражданским делам)¹.

¹ См.: Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001. С. 273–276.

² Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 19.

³ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 16.

⁴ Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 85, 90.

⁵ Иванов В.А. Советский административный процесс // Советское государство и право. 1980. № 6. С. 30.

⁶ Якуба О.М. О судебном обжаловании решений по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Советское государство и право. 1981. № 2. С. 42.

⁷ Сусло Д.С. Развитие органов правосудия и их деятельность в Украинской ССР (1918–1972). Киев, 1973. С. 32.

¹ См.: Арапов Н.Т. Проблемы теории и практики правосудия по гражданским делам. Л., 1984. С. 15.

В основе широкого подхода (И.А. Галаган¹, В.М. Горшенев², А.Е. Лунев³, М.С. Студеникина⁴, А.П. Шергин⁵) лежала идея о том, что административная юрисдикция может осуществляться как в судебном, так и во внесудебном порядке. Однако, решая вопрос о правовой природе административно-юрисдикционной деятельности суда, многие представители данного подхода (И.А. Галаган⁶, М.Я. Масленников⁷, В.Д. Сорокин⁸, А.П. Шергин⁹) не признавали ее правосудием и квалифицировали в качестве управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемой в административном, а не в судебном порядке.

И все же ряд ученых (Г.И. Петров¹⁰, П.Ф. Елисейкин¹¹, А.П. Ключниченко¹², Л.В. Коваль¹³, М.С. Студеникина¹⁴), исследуя вопросы привлечения к административной ответственности на основании судебных актов, исходили из того, что деятельность суда (в коллегиальном составе или судьи единолично) по наложению административных взысканий является административной юрисдикцией и обладает признаками правосудия.

С принятием Конституции РФ и началом проведения судебной реформы, коренным образом изменивших облик и правовую систему страны, острота дискуссии по этой проблематике заметно снизилась. После переломного периода 90-х гг., связанного с разрушением оснований теории социалистического права, российская правовая

¹ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970. С. 75.

² Горшенев В.М. Система процессуального права. Новосибирск, 1970. С. 18.

³ Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 59.

⁴ М.С. Студеникина Меры административной ответственности, применяемые непосредственно народным судом (судьей) // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 5. М., 1965. С. 118–119.

⁵ Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 87–88.

⁶ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970. С. 87–88;

⁷ Масленников М.Я. Деятельность народных судов СССР по применению мер административного принуждения: Дис. канд.юрид. наук. Одесса, 1974. С. 27.

⁸ Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 62.

⁹ Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 87–88.

¹⁰ Петров Г.И. Сущность советского административного права. Л., 1959. С. 127.

¹¹ Елисейкин П.Ф. Глава в кн.: «Административные правонарушения, рассматриваемые в судебном порядке» / Авт. кол. : И. Ф. Бартыков, П. С. Дагель, П. Ф. Елисейкин и др. М. 1964, С. 120–122

¹² Ключниченко А.П. Административно-правовая борьба с мелким хулиганством и злостным пьянством. Киев, 1967. С. 41

¹³ Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979. С. 141–143.

¹⁴ Студеникина М.С. Меры административной ответственности, применяемые непосредственно народным судом (судьей) // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 5. М., 1965. С. 118–119

наука по-иному взглянула на содержание многих правовых явлений и институтов, в том числе и на административную юрисдикцию. Неудивительно поэтому, что некоторые ученые, которые в течение длительного времени отрицали возможность существования административной юрисдикции, осуществляемой в судебном порядке, уточнили свою позицию по этому вопросу. Примечательна в этом отношении эволюция взглядов Н.Г. Салищевой, которая в 60-е гг. являлась приверженцем управленческой концепции административной юрисдикции, а в начале XXI в. пришла к выводу о наличии двух форм административно-юрисдикционной деятельности: судебной и несудебной¹.

Тем не менее, говорить об окончании дискуссии на данную тему пока не приходится, поскольку «узко-широкий» подход к пониманию субъектов административно-юрисдикционной деятельности сохраняет свою актуальность и сейчас. Достаточно ознакомиться со специальной административно-правовой литературой, изданной за последние 15–20 лет, чтобы убедиться в этом. Так, В.Г. Розенфельд и В.В. Серегина, рассматривая административно-процессуальную деятельность юрисдикционного характера, относят к числу ее субъектов только специально уполномоченные органы исполнительной власти, отчасти органы местного самоуправления, общественные организации и их должностных лиц², оставляя в стороне органы судебной власти. Сходной позиции придерживаются С.Б. Аникин³, В.В. Денисенко⁴, М.Н. Кобзарь-Фролова¹, М.А. Лапина², О.В. Оси-

¹ Салищева Н.Г. Административно--процессуальные отношения: развитие на современном этапе, проблемы законодательного регулирования // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 1. С. 20.

² См.: Розенфельд В.Г., Серегина В.В. Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения). Воронеж, 1996. С. 115.

³ Аникин С.Б. Проблемы и перспективы административной юрисдикции органов внутренних дел: Дис...канд. юрид. наук. 1996.

⁴ Денисенко В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: Учебник. М., 2002.

¹ Кобзарь-Фролова М.Н. К вопросу о понятии и сущности административной юрисдикции // Административное и муниципальное право. 2013. № 2.

² Административная юрисдикция в финансовой сфере: Монография / Под ред. М.А. Лапиной. М., 2015. С. 27.

пова¹, А.В. Иванов², которые также сводят административную юрисдикцию к деятельности лишь несудебных органов.

Несколько своеобразно, но в том же плане решает вопрос о субъектах административной юрисдикции Д.Н. Бахрах. Под административной юрисдикцией он понимает юрисдикционную деятельность административных органов, осуществляемую на основе административно-процессуальных норм. При этом автор подчеркивает, что данная деятельность не является правосудием, ее цель – расширение гарантий прав граждан³. В свою очередь, судебную юрисдикцию ученый отождествляет с правосудием, к которому относит, в том числе рассмотрение в судах дел об административных правонарушениях⁴. Таким образом, категории «административная юрисдикция» и «судебная юрисдикция» Д.Н. Бахрах разграничивает, исходя из характеристики органа, рассматривающего дело.

Безусловно, позиция известного ученого заслуживает уважения. Однако остается не ясным, в чем же тогда заключается сущность юрисдикции суда, осуществляемой на основе норм административного и административно-процессуального права. Скажем, почему для ее обозначения не могут использоваться уже выработанные правовой наукой термины «административная судебная юрисдикция» или «административная юрисдикция, реализуемая в судебном порядке», и почему данная деятельность не может рассматриваться в качестве составной части правосудия. Четких и ясных аргументов по этому поводу автор не приводит.

Впрочем, не содержится таких аргументов и в работах других ученых, в которых звучит мысль о том, что деятельность суда является не чем иным, как правосудием и не может отождествляться с административной юрисдикцией, а сам суд – с субъектом административной юрисдикции¹.

¹ Осипова О.В. Субъекты административной юрисдикции: Дис...канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20.

² Иванов А.В. Административная юрисдикция налоговых органов Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. И. Новгород, 1999. С. 15.

³ Бахрах Д.Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2. СПС КонсультантПлюс.

⁴ Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 7.

¹ См., например: Осипова О.В. Субъекты административной юрисдикции: Дис...канд. юрид. наук. М., 2004. С. 20; Иванов А.В. Административная юрисдикция налоговых органов Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1999. С. 15.

Мы же убеждены в том, что в условиях формирования новой российской государственности, обусловившей широкую интервенцию судебной власти в систему публичной исполнительной власти, сведение административной юрисдикции к деятельности несудебных органов является ни чем иным, как следованием устаревшим стереотипам, сформировавшимся в советскую эпоху. В концептуальном плане необходимо, наконец, признать, что суды и судьи уже давно являются субъектами административной юрисдикции. Такова объективная реальность, с которой нельзя не считаться. И то, что правовая наука запоздала с признанием этой реальности, не способствует адекватному отражению изменений, произошедших в предмете административного права, ныне регламентирующего отношения не только в сфере публичного управления, но и в сфере осуществления судебной власти.

Справедливости ради отметим, что в юридической литературе последних лет все чаще появляются высказывания, интерпретирующие административную юрисдикцию, осуществляемую как в судебном, так и в несудебном порядке. Впрочем, даже те исследователи, которые относят суд к субъектам административной юрисдикции, неоднозначно определяют соотношение данной правовой категории с правосудием.

Примечательна в этом отношении позиция И.В. Пановой, которая, анализируя деятельность судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях, подчеркивает, что в данном случае они не выступают в качестве органа, осуществляющего правосудие, а «выполняют функцию исполнительной ветви власти административно-юрисдикционного характера»¹.

Такого же в сущности мнения придерживается А.К. Соловьева, которая отмечает, что при рассмотрении дела об административном правонарушении судья как должностное лицо выступает в качестве субъекта административной юрисдикции, однако в соответствии с КоАП РФ он не осуществляет правосудие¹. Свою точку зрения автор аргументирует тем, что в отличие от гражданского, уголовного

¹ Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. М., 2007. С. 166.

¹ Соловьева А.К. Процессуальные проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях (по материалам судебной практики Санкт-Петербурга) // Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2005. С. 224.

и арбитражного процесса, где суд, действующий в составе одного судьи, выносит постановление от имени государства и представляет одну из трех ветвей власти в системе разделения властей, судья при осуществлении административной юрисдикции руководствуется административно-процессуальными нормами и действует от своего имени¹.

Похоже высказывается и К.С. Бельский, который, размышляя о правовой природе деятельности суда по применению мер административной ответственности, отмечает, что суд в этой роли осуществляет не правосудие, а административно-юрисдикционную деятельность². Тем самым ученый противопоставляет правосудие и административную юрисдикцию.

К сожалению, приведенные суждения, основанные на смешении функциональных аспектов судебной и исполнительно-распорядительной деятельности при осуществлении судами административной юрисдикции, не единичны и образуют некую системность. В частности, аналогичную позицию занимают И.Ш. Килясханов³, Л.М. Колодкин⁴, М.Я. Масленников⁵, М.В. Максютин⁶. Тем не менее, большинство современных ученых склонны считать, что судебная форма административной юрисдикции представляет собой деятельность по отправлению правосудия. Среди сторонников данного подхода можно назвать А.Б. Зеленцова⁷, А.Ю. Якимова⁸, С.Д. Хазанова¹, О.В. Гречкину², С.В. Комлева¹, А.А. Петрухина².

¹ Соловьева А.К. Цит. раб. С. 224.

² Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004. С. 641.

³ Килясханов И.Ш. Современные подходы к определению содержания и структуры предмета административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. М., 2003. С. 11

⁴ См.: Колодкин Л.М. Административная юрисдикция / Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 21.

⁵ См.: Масленников М.Я. Административный процесс: теория и практика. М., 2008. С. 264.

⁶ См.: Максютин М.В. Теория юрисдикционного процесса. М., 2008. С. 139.

⁷ См.: Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001. С. 272.

⁸ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 73.

¹ См.: Хазанов С.Д. Административно-деликтное судопроизводство в свете новых процессуальных кодексов / Актуальные вопросы административно-деликтного права: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию заслуженного деятеля науки Российской Федерации, д-р юрид. наук, проф. А.П. Шергина. М., 2005. С. 177.

² См.: Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики. М., 2010. С. 37.

Выступая с критикой позиции оппонентов, А.Б. Зеленцов, например, обоснованно отмечает, что отнесение административно-юрисдикционной деятельности суда к управленческой деятельности противоречит закрепленному в ст. 10 Конституции РФ принципу разделения властей и ст. 118 Конституции РФ.

Несколько по-иному высказывает подобное мнение П.П. Серков, который считает вообще неправильным говорить об осуществлении юрисдикции какими-либо иными органами, помимо судов. Как указывает автор, юрисдикция – это полномочие только судебной власти на осуществление правосудия. «По своей правовой природе, – пишет ученый, органы исполнительной власти не решают задач подобного рода и их функции не могут опосредоваться юрисдикционным процессом»³.

На первый взгляд, рассуждения П.П. Серкова могут показаться новаторскими и рассчитанными на далекую перспективу. Однако это только на первый взгляд, поскольку если следовать логике автора, то возникает вопрос: а каков же характер деятельности органов исполнительной власти, административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и целого ряда иных административных органов, перечисленных в ст. 22.1 КоАП РФ, наделенных, наряду с органами судебной власти, полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Ведь все упомянутые в данной статье субъекты, к которым, кстати, относятся и судьи, уполномочены осуществлять один и тот же вид деятельности, связанный с разрешением правового конфликта, а точнее, его разновидности – административного правонарушения. Следовательно, круг субъектов административной юрисдикции вряд ли можно ограничить только органами судебной власти, а иные органы публичной власти, выполняющие те же функции и совершающие аналогичные юрисдикционные действия, не рассматривать в качестве таковых. Полагаем, что в настоящее время для признания неоднородности и множественности субъектного состава юрисдикции в правопедении имеются достаточные предпосылки теоретического и практического свойства. Игнорирование же этой

¹ См.: Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дис....канд. юрид. наук. М., 2008. С. 25.

² См.: Петрухин А.А. Судебно-административная юрисдикция: Дис...канд. юрид. наук. М., 2005. С. 45.

³ Серков П.П. Цит. раб. С. 286.

правовой реальности не способствует адекватному пониманию юрисдикционной деятельности.

Надо сказать, что в последние годы в административно-правовых исследованиях появляются и новые оттенки исследовательской мысли по проблеме административной юрисдикции. Например, П.И. Кононов обосновывает концепцию административно-охранительного процесса, при характеристике которого, по его мнению, следует отказаться от использования понятия «административная юрисдикция»¹. В качестве главного аргумента по этому поводу он ссылается на то, что данный термин неоднозначно трактуется в научных работах. В связи с этим ученый предлагает оперировать другими, более общими понятиями, максимально точно отражающими содержание обозначаемых ими правовых явлений². К их числу автор относит понятие «правоохранительная деятельность», охватывающее деятельность компетентных административных органов по применению мер административного ограничения и принуждения, осуществляемую в рамках выделяемого им административно-принудительного процесса, а также деятельность по разрешению жалоб граждан и юридических лиц на действия (бездействие) нижестоящих административных органов, которую он соотносит с административно-защитным процессом³.

Вряд ли нужно с особым критическим взглядом подходить к анализу приведенной позиции автора, тем более, что она уже подвергалась обстоятельной критике в юридической литературе⁴. Нужно просто помнить, что юрисдикция как одно из ключевых понятий юриспруденции известна со времен римского права, а производный от нее термин «административная юрисдикция» является общепризнанным в отечественной правовой доктрине.

Поэтому, на наш взгляд, целесообразно оставить уже выработанные юридической наукой категории, а не создавать новые, как это делает ученый, предлагая конструкции, которые по существу являются реанимацией узкого понимания административного процесса, и отражают юрисдикционный характер лежащих в его основе

¹ Кононов П.И. Цит. раб. С. 329.

² Там же.

³ Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6. С. 23–24.

⁴ См.: Шергин А.П. Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 144.

видов деятельности, признаваемых таковыми подавляющим большинством российских ученых.

В целом, проведенный анализ специальной литературы, в которой исследуются теоретико-прикладные проблемы административной юрисдикции, позволяет констатировать интересный с теоретической точки зрения анализ указанных проблем, но без перспектив выхода из бесконечного процесса дискуссий по данному вопросу. Конечно, подобный вывод не претендует на категоричность. Тем не менее, вне всяких сомнений, можно высказать предположение, и даже твердое убеждение, смысл которого заключается в следующем: если продолжать отстаивать, с одной стороны, «узкий» подход к пониманию административной юрисдикции, с другой стороны, отрицать правосудный характер административно-юрисдикционной деятельности суда, а с третьей – заниматься поиском новых терминов для обозначения этого вида деятельности, то весьма логично в новых правовых условиях современной России, тем не менее, остаться в плену устаревших представлений об административной юрисдикции, либо, напротив, разрушить все то позитивное, что уже было достигнуто в юридической науке советского и постсоветского периода.

На наш взгляд, сегодня речь должна идти, прежде всего, об отказе от «узко-широкого» понимания административной юрисдикции и расширении ее субъектного состава путем признания судов в качестве субъектов административной юрисдикции, а также о концептуальном переосмыслении правовой природы административно-юрисдикционной деятельности суда и признании ее в качестве составной части правосудия.

Логика такого подхода приводит к осознанию того, что юрисдикционная деятельность суда, основанная на нормах административного и административно-процессуального права, дуалистична по своей природе. С одной стороны, это проявление деятельности, которая может рассматриваться как самостоятельная форма административной юрисдикции. С другой стороны, указанная деятельность является правосудием, в рамках которого реализуется судебная власть.

Подобное понимание административной юрисдикции в контексте ее соотношения с судебной юрисдикцией и правосудием дало ученым основание говорить о возникновении нового феномена –

административной судебной юрисдикции (административно-судебной юрисдикции). Одним из первых, кто предложил использовать данную терминологию для характеристики судебной формы административной юрисдикции, был А.Б. Зеленцов¹. Вслед за ним эту правовую категорию стали употреблять и другие административисты², и теперь она прочно вошла в юридический оборот.

С точки зрения интегративного подхода к понятию административно-судебной юрисдикции ее предмет составляют два вида индивидуально-конкретных дел: административные дела и дела об административных правонарушениях. Сразу же следует отметить, что мы разграничиваем понятия «административное дело» и «дело об административном правонарушении», рассматривая их как смежные правовые категории, не подчиненные друг другу. Хотя в теоретическом плане вопрос о соотношении данных терминов вряд ли можно считать окончательно решенным, поскольку единого мнения среди российских ученых по этому вопросу пока не сложилось.

Так, одни из них используют термин «административное дело» в качестве родового понятия по отношению к административно-спорным (административно-тяжебным) и административно-деликтным (административно-наказательным) делам. К этой идее склоняются, например, Д.Н. Бахрах³, А.Б. Зеленцов, И.В. Панова⁴, А.П. Шергин¹, П.И. Кононов², М.В. Чепурных³, А.В. Леженин⁴.

¹ Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: Опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001. С. 295.

² См., например: Петрухин А.А. Судебно-административная юрисдикция: Дис...канд. юрид. наук. М., 2005. С. 46; Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики. М., 2010. С. 37; Общее административное право: учебник: в 2 ч. – Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / Под ред. Ю.Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2017. С. 171.

³ См.: Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 15.

⁴ Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. М., 2007. С. 146.

¹ Шергин А.П. Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления): Сборник научных трудов. М., 2015. С. 106.

² Кононов П.И., Чепурных М.В. Об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции // Законы России. 2007. № 5. С. 45.

³ Там же.

⁴ Леженин А.В. Правосудие в форме административного судопроизводства в современной России: теория и законодательство // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2016. № 1. С. 195–196.

Другие включают в объем понятия «административное дело» также дела по применению мер административного принуждения, не связанные с нарушениями. В частности, Т.М. Кобисская называет в их числе судебное санкционирование применения принудительных мер медицинского характера¹.

В современном отечественном правоведении существует и третья позиция по данной проблеме. Как полагает, например, А.К. Соловьева термины «административное дело» и «дело об административном правонарушении» обозначают различные правовые понятия. Разделяя эту точку зрения, А.Ф. Ноздрачев понимает под административными делами споры о законности нормативных и ненормативных правовых актов, и действий (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц². Н.Ю. Хаманева также считает, что «административное дело появляется в результате возникновения административно-правового спора»³. Аналогичных взглядов придерживается В.В. Ершов, который категорично возражает против традиционного понимания административного дела, связанного с рассмотрением дел в соответствии с КоАП РФ, и определяет его как «спор о соответствии законов, иных нормативных и индивидуальных правовых актов законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, а также действий (бездействия) должностных лиц, связанных с осуществлением ими властных полномочий, Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации»¹.

Нельзя не обратить внимание и на обновленную позицию Ю.Н. Старилова, который от признания необходимости законодательного определения того, следует ли понимать под «административными делами» только споры гражданина с органами управления (должностными лицами) или также «дела об административных

¹ Кобисская Т.М. рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид наук. Челябинск, 2006. С. 43–44.

² Ноздрачев А.Ф. Институт административного судопроизводства // Судебная реформа в России. М., 2001. С. 169.

³ Хаманева Н.Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения // Государство и право. 2006. № 11 С. 10.

¹ Ершов В.В. Разделение властей. К вопросу о компетенции судов по разрешению административных споров // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 71.

правонарушениях»¹, пришел к утверждению о том, что административно-деликтологические характеристики «административных дел» не приемлемы, поскольку в соответствии с действующим регулированием последние напрямую связаны с необходимостью защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов².

В настоящее время приведенный подход достаточно аргументирован современным российским законодательством, с учетом которого продолжать дискуссию о соотношении понятий «административное дело» и «дело об административном правонарушении» представляется бессмысленным. По существу, законодатель уже использовал соответствующий потенциал законотворческой деятельности, создав все необходимые условия для того, чтобы прекратить эту полемику.

Во-первых, попытка разграничить рассматриваемые понятия была предпринята в Федеральном конституционном законе от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», где впервые выделены дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими, и административные дела о защите нарушенных прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений (ст. 7).

Во-вторых, в п. 2 ст. 4 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» установлено, что суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и *административные дела* (выделено мною – О.П.) о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации рассматриваются другими судами.

В-третьих, в ст. 1 КАС РФ прямо предусмотрено, что настоящий Кодекс регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении *административных дел*.

¹ Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Воронеж, 1998. С. 109.

² Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство как способ повышения качества российского государства // Актуальные вопросы публичного права. Научно-практический журнал. Омск, 2013, № 8. С. 83–114.

тивных дел (выделено мною – О.П.) 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.

Надо полагать, что именно принятие КАС РФ сделало большой шаг вперед на пути развития правильных научных представлений о сущности правосудия по административным делам, ознаменовав выход из творческого тупика, в котором длительное время находились ученые в поиске реально значимого терминологического решения. В частности, стало несомненным, что дела об административных правонарушениях, не могут быть отнесены к категории «административных дел», в которые трансформируются административно-правовые споры, а точнее – споры, возникающие из административных и иных публично-правовых отношений, с момента подачи соответствующего заявления в суд. Поэтому ныне вопрос о соотношении данных правовых категорий следует признать решенным.

В этом контексте формально-логическая интерпретация трех понятий: административная юрисдикция, административно-судебная юрисдикция и правосудие «административно-судебная юрисдикция» – «правосудие по делам об административных правонарушениях» – «правосудие по административным делам» показывает наличие родовидовых связей между ними. Данные связи выражаются через отношения соподчинения, когда два понятия (правосудие по делам об административных правонарушениях и правосудие по административным делам) не подчинены друг другу, но подчинены одновременно третьему (административно-судебная юрисдикция). Правосудие по административным делам и правосудие по делам об административных правонарушениях – относительно различные понятия, ибо в их основе лежат разные виды административно-юрисдикционных дел, обусловленные разными видами административно-правового конфликта – «административно-правовой спор» и «административное правонарушение». В то же время, они являются зависимыми и соединимыми понятиями, так как входят в содержание родового понятия «административная юрисдикция». В

формально-логическом плане все эти понятия характеризуются отношениями соподчинения объемов: понятие административно-судебной юрисдикции является подчиняющим, а понятия правосудия по делам об административных правонарушениях и правосудия по административным делам, исключаящие друг друга, находятся в объеме третьего, то есть административно-судебной юрисдикции.

Исходя из всего вышесказанного, *административно-судебную юрисдикцию* можно определить как осуществление судами и судьями правосудия по административным и административно-деликтным делам путем рассмотрения и разрешения их в специальной процессуальной форме на основе административно-процессуальных норм.

Список использованной литературы

1. Административные правонарушения, рассматриваемые в судебном порядке /Авт. кол.: И. Ф. Бартыков, П. С. Дагель, П. Ф. Елисейкин и др. М. 1964, С. 120–122.
2. Административная юрисдикция в финансовой сфере: Монография / Под ред. М.А. Лапиной. М., 2015.
3. Арапов Н.Т. Проблемы теории и практики правосудия по гражданским делам. Л., 1984.
4. Аникин С.Б. Проблемы и перспективы административной юрисдикции в деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.
5. Апарина И.В. Административно-судебный процесс в системе юрисдикционного процесса: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009.
6. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9.
7. Бахрах Д.Н. Нужна специализация судей, а не судов // СПС КонсультантПлюс.
8. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004.
9. Воложанин В.П. Несудебные формы разрешения гражданско-правовых споров. Свердловск, 1974.
10. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970. С. 75.
11. Горшенев В.М. Система процессуального права. Новосибирск, 1970. С. 18.
12. Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики. М., 2010.

13. Денисов Р.И. Правовые и организационные проблемы административного надзора в области внутренних дел. Автореф. дис....д-р юрид. наук. М., 1983.
14. Денисенко В.В. Административная юрисдикция органов внутренних дел: Учебник. М., 2002.
15. Дружков П.С. О понятии и видах юрисдикции // Вопросы государства и права. Томск, 1974.
16. Ершов В.В. Разделение властей. К вопросу о компетенции судов по разрешению административных споров // Российская юстиция. 2001. № 11.
17. Зеленцов А.Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001.
18. Иванов В.А. Советский административный процесс // Советское государство и право. 1980. № 6. С. 30.
19. Иванов А.В. Административная юрисдикция налоговых органов Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1999.
20. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989.
21. Килясханов И.Ш. Современные подходы к определению содержания и структуры предмета административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. М., 2003.
22. Ключниченко А.П. Административно-правовая борьба с мелким хулиганством и злостным пьянством. Киев, 1967.
23. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979.
24. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967.
25. Колодкин Л.М. Административная юрисдикция / Российская юридическая энциклопедия. М., 1999.
26. Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6.
27. Кононов П.И., Чепурных М.В. Об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции // Законы России. 2007. № 5.
28. Кобисская Т.М. рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: Автореф. дис. ... канд. юрид наук. Челябинск, 2006
29. Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: Автореф. дис....канд. юрид. наук. М., 2008.
30. Кудрявцев В.Н. Уголовная юстиция как система / Правовая кибернетика. М., 1973.
31. Леженин А.В. Правосудие в форме административного судопроизводства в современной России: теория и законодательство // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. 2016. № 1.
32. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961.

33. Масленников М.Я. Административный процесс: теория и практика. М., 2008.
34. Масленников М.Я. Деятельность народных судов СССР по применению мер административного принуждения: Дис. канд. юрид. наук. Одесса, 1974
35. Максютин М.В. Теория юрисдикционного процесса. М., 2008.
36. Ноздрачев А.Ф. Институт административного судопроизводства // Судебная реформа в России. М., 2001.
37. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984.
38. Осипов Ю.К. К вопросу о понятии подведомственности // Сборник научных трудов Свердловского юридического института. Вып. 10. Свердловск, 1969.
39. Осипова О.В. Субъекты административной юрисдикции: Дис...канд. юрид. наук. М., 2004.
40. Панова И.В. Административно-процессуальное право России. 2-е изд., пересмотр. и доп. М., 2007.
41. Петрухин А.А. Судебно-административная юрисдикция: Дис...канд. юрид. наук. М., 2005.
42. Петров Г.И. Сущность советского административного права. Л., 1959.
43. Перетерский И.С. Всеобщая история государства и права. Ч. 1 Древний Мир. М., 1945.
44. Побирченко И.Г. Хозяйственная юрисдикция (общее учение). Киев. 1973.
45. Розенфельд В.Г., Серегина В.В. Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения). Воронеж, 1996.
46. Сасыков Т.П. Проблемы административной юрисдикции органов внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
47. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964.
48. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970.
49. Салищева Н.Г. Административно--процессуальные отношения: развитие на современном этапе, проблемы законодательного регулирования // Труды Института государства и права РАН. 2009. № 1.
50. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М., 2012.
51. Соловьева А.К. Процессуальные проблемы рассмотрения дел об административных правонарушениях (по материалам судебной практики Санкт-Петербурга) // Административная ответственность: вопросы теории и практики. М., 2005.
52. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968.
53. Стайнов П. Особенности юрисдикции в областта на администрацията. София, 1956.

54. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Воронеж, 1998.
55. Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство как способ повышения качества российского государства // Актуальные вопросы публичного права. Научно-практический журнал. Омск, 2013, № 8.
56. Студеникина М.С. Меры административной ответственности, применяемые непосредственно народным судом (судьей) // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 5. М., 1965.
57. Сусло Д.С. Развитие органов правосудия и их деятельность в Украинской ССР (1918-1972). Киев, 1973.
58. Хазанов С.Д. Административно-деликтное судопроизводство в свете новых процессуальных кодексов / Актуальные вопросы административно-деликтного права: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию заслуженного деятеля науки Российской Федерации, докт. юрид. наук, проф. А.П. Шергина. М., 2005.
59. Халипов В.Ф. Власть: Кратологический словарь. М., 1997.
60. Хаманева Н.Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения // Государство и право. 2006. № 11.
61. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979.
62. Шергин А.П. Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления): Сборник научных трудов. М., 2015.
63. Шергин А.П. Административно-юрисдикционный процесс как вид юридического процесса // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8.
64. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979.
65. Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976.
66. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999.
67. Якуба О.М. О судебном обжаловании решений по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Советское государство и право. 1981. № 2.

Судебная защита права на установление состава территории и границ муниципального образования средствами административного судопроизводства
Judicial protection of the right to determine the territory and borders of a municipal entity by the means of the administrative proceedings

Кустов Сергей Сергеевич,
старший преподаватель кафедры административного,
финансового и корпоративного права
Новосибирского государственного университета
экономики и управления «НИНХ»
(г. Новосибирск, Россия)
Kustov Sergey Sergeevich,
Senior Lecturer, Administrative, Finance and Corporate Law De-
partment, Novosibirsk State University
of Economics and Management (Novosibirsk, Russia)

В статье рассматриваются особенности механизма судебной защиты права на установление состава территории и границ муниципального образования средствами административного судопроизводства. Анализ положений Кодекса административного судопроизводства РФ позволяет выделить несколько способов защиты права на установление состава территории и границ муниципального образования в рамках административного судопроизводства. Наиболее близкой процессуальной категорией, используемой в Кодексе административного судопроизводства РФ к понятию «население муниципального образования», является категория «неопределенный круг лиц». Кроме того, судебная защита права на установление состава территории и границ муниципального образования возможна посредством подачи коллективного административного искового заявления.

Ключевые слова: административное судопроизводство, население муниципального образования, коллективное административное исковое заявление.

The following paper addresses particular aspects of the mechanism of judicial protection of the right to determine the territory and borders of a municipal entity by the means of the administrative proceedings. The analysis of the provisions of the Code of Administrative Court Procedure of RF provides an opportunity to outline several ways of protection of the right to determine the territory and borders of a municipal entity under the administrative proceedings. The closest procedural category used in the Code of Administrative Court Procedure of RF to define «local community» is the category «general public». Moreover, judicial protection of the

right to determine the territory and borders of a municipal entity is possible by a filing a collective administrative claim.

Keywords: administrative proceedings, local community, collective administrative claim.

В сфере территориальной организации местного самоуправления, территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований существует ряд субъективных прав населения муниципального образования. Правовое регулирование данных прав имеет комплексный (межотраслевой) характер, которое осуществляется нормами конституционного, муниципального и градостроительного законодательства. Поэтому представляется возможным выделение права на установление состава территории и границ муниципального образования, которое объединяет в своем содержании все субъективные права населения в данной сфере. По своей природе данное право является комплексным коллективным субъективным публичным правом. Субъектом права на установление состава территории и границ муниципального образования выступает население муниципального образования.

Видится, что в рамках административного судопроизводства судебная защита права на установление состава территории и границ муниципального образования возможна несколькими способами. Кодекс административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ)¹ не наделяет население муниципального образования административной процессуальной правосубъектностью. Следует согласиться с утверждением Е.С. Шугриной, что «действующее процессуальное законодательство не предусматривает такого субъекта обращения в суд, как население. Вместо этого речь идет о коллективном обращении, в котором каждый заявитель персонифицирован»².

Представляется обоснованной позиция тех авторов, которые отмечают, что наиболее близкой к понятию «население муниципального образования» выступает категория «неопределенный круг лиц» используемая в процессуальном законодательстве³. Поэтому в защиту права населения на установление состава территории и границ муниципального образования, как неопределенного круга лиц могут

¹ Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

² Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 40.

³ Гурнак Е.В. Судебная защита прав населения муниципального образования в сфере градостроительной деятельности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 7 (26). С. 72–81.

обратиться в суд с административным иском органы и должностные лица, указанные в КАС РФ.

В соответствии со ст. 39 КАС РФ прокурор имеет право на обращение в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. При этом согласно ч. 5 ст. 39 КАС РФ в случае отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, являющихся субъектами административных и иных публичных правоотношений, рассмотрение административного дела по существу продолжается.

Статья 40 КАС РФ предусматривает возможность обращения государственных органов, должностных лиц, Уполномоченного по права человека РФ, уполномоченных по правам человека в субъектах РФ в суд с административным иском в целях защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. В отличие от обращения прокурора с административным иском, обращение указанных органов и должностных лиц возможно, если это предусмотрено КАС РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами.

Например, прокурор обратился в суд с заявлением в защиту интересов неопределенного круга лиц, связанным с оспариванием правового акта в порядке, установленном Гражданским процессуальным кодексом РФ до принятия КАС РФ. Серпуховский городской прокурор обратился в суд с заявлением в интересах неопределенного круга лиц о признании недействующим с момента принятия решения Совета депутатов сельского поселения Дашковское Серпуховского муниципального района Московской области от 28 ноября 2011 № 5/27. В данном решении согласовывалось уточнение границ сельского поселения, смежных с границами муниципального образования «Городской округ Серпухов».

По мнению прокурора, данное решение Совета депутатов «... не соответствует требованиям действующего законодательства, поскольку установленные Законом Московской области от 17.01.2005 № 11/2005-ОЗ границы городского округа Серпухов, которые могут быть изменены органом власти субъекта Российской Федерации, их установившим, фактически изменяются оспариваемым решением в одностороннем порядке, без учета мнения населения и органов местного самоуправления данного муниципального образования».

Решением суда первой инстанции заявление прокурора было удовлетворено. Московский областной суд в апелляционном определении от 21 мая 2014 г. по делу № 33-10972/2014 оставил решение суда первой инстанции о признании данного решения Совета депутатов недействующим без изменения и отметил, что данное решение «...принято без согласования с Администрацией городского округа Серпухов Московской области, без учета мнения населения...»¹.

Принятие КАС РФ, по мнению некоторых специалистов, наметило переход «...от модели защиты объективного права к системе защиты субъективных прав»². По словам А.Б. Зеленцова «КАС РФ, в отличие от ГПК РФ, строит систему защиты субъективных публичных прав и законных интересов на других принципах ...»³.

КАС РФ допускает возможность обращения в суд с коллективным административным исковым заявлением. Согласно ст. 42 КАС РФ, граждане, являющиеся участниками административных или иных публичных правоотношений, иные лица в случаях, указанных в федеральном законе, вправе обратиться с коллективным административным исковым заявлением в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц.

Для обращения с коллективным административным исковым заявлением, необходимо соблюдение четырех условий, которые закреплены в ч. 1 ст. 42 КАС РФ. Среди них:

1) многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов, затрудняющие разрешение требований потенциальных членов группы в индивидуальном порядке и в порядке совместной подачи административного искового заявления (соучастия) в соответствии со ст. 41 КАС РФ.

2) однородность предмета спора и оснований для предъявления членами группы соответствующих требований.

3) наличие общего административного ответчика (административных ответчиков).

4) использование всеми членами группы одинакового способа защиты своих прав. Данный критерий предполагает, что все члены

¹ Апелляционное определение Московского областного суда от 21 мая 2014 г. по делу № 33-10972/2014 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Зеленцов А.Б. С. Модели административной юстиции в современном мире и особенности ее организации в России // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8(12). С. 48.

³ Там же. С. 48.

группы используют одинаковый способ защиты прав, которые закрепляются в ст. 124 КАС РФ.

При этом административные дела о защите нарушенных и оспариваемых прав и законных интересов группы лиц, согласно ч. 2 ст. 42 КАС РФ рассматриваются судом, если ко дню обращения в суд лица, выдвинувшего требование о защите прав и законных интересов группы лиц, к указанному требованию присоединилось не менее двадцати лиц.

Частью 3 ст. 42 КАС РФ установлено, что в коллективном административном исковом заявлении должно быть указано лицо или несколько лиц, которым поручено ведение соответствующего административного дела в интересах группы лиц. При этом такие лицо или лица действуют без доверенности, пользуются правами и несут процессуальные обязанности административных истцов.

Однако в положениях КАС РФ не закрепляются особенности подготовки и рассмотрения дел по коллективным административным исковым заявлениям

Например, группа граждан обратилась с коллективным административным исковым заявлением о признании недействующим решения Шушенского поселкового Совета депутатов от 22.07.2016 № 17-32 «О внесении изменений в решение Шушенского поселкового Совета депутатов от 20.05.2016 № 13-20 «О внесении изменений в генеральный план поселка Шушенское Шушенского района Красноярского края» в части отнесения земельного участка расположенного вблизи их одноэтажных домов к функциональной зоне среднеэтажной застройки, позволяющий осуществлять в ней строительство многоэтажных жилых домов, в связи с чем внесенные изменения в генеральный план поселка приняты без учета существующей застройки, чем нарушаются права административных истцов.

Решением Красноярского краевого суда от 09.08.2017 в удовлетворении административного искового заявления было отказано. Административные истцы, не согласившись с решением суда, обратились с апелляционной жалобой в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда РФ. По мнению заявителей, по различным причинам заявители не могли присутствовать на заседании суда первой инстанции, поэтому решение основано только на документах, представленных ответчиком, без заслушивания доводов истцов.

Верховный Суд РФ в определении от 21.12.2017 по делу № 53-АПГ17-44 апелляционную жалобу оставил без удовлетворения и обратил внимание на следующие, что оспариваемое решение не противоречит градостроительному законодательству. По мнению Суда «административные истцы не являются правообладателями рассматриваемого земельного участка и на нем не расположены объекты недвижимого имущества истцов. Каких-либо доказательств о том, что установленная функциональная зона Ж2 (Ф) – зона среднеэтажной застройки в Генеральном плане поселка земельного участка ... создает препятствия административным истцам по использованию принадлежащих им земельных участков, материалы дела не содержат».

Кроме того, Суд согласился с выводом суда первой инстанции, что «... представление интересов группы лиц, обратившихся с коллективным административным иском поручено Чемкову Л.В., который вправе лично вести административное дело в суде или поручить ведение дела своему представителю. Согласно материалам дела Чемков Л.В. и его представитель в судебное заседание 09 августа 2017 г. не явились, о времени и месте слушания дела надлежащим образом извещены»¹.

Как видно из материалов данного дела, с коллективным административным иском обратилась группа лиц, проживающих на части территории муниципального образования, в защиту интересов не всего населения, а только его части проживающей в пределах отдельного земельного участка, в отношении которого была установлена функциональная зона.

Между тем, представляется, что право на установление состава территории и границ муниципального образования, как субъективное публичное право может быть защищено в рамках административного судопроизводства путем подачи коллективного административного искового заявления, потому что одним из условий подачи такого иска является многочисленность группы лиц или неопределенность числа ее членов. Население муниципального образования возможно рассматривать в качестве группы с неопределенным числом её членов.

Таким образом, судебная защита права на установление состава территории и границ муниципального образования в рамках админи-

¹ Определение Верховного Суда РФ от 21 декабря 2017 г. по делу № 53-АПГ17-44 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

стративного судопроизводства возможна двумя способами. Во-первых, наиболее близкой процессуальной категорией, используемой в КАС РФ к категории «население муниципального образования» выступает категория «неопределенный круг лиц». Поэтому в защиту права населения на установление состава территории и границ муниципального образования, как неопределенного круга лиц в суд с административным иском могут обратиться прокурор, должностные лица и органы. Во-вторых, возможна подача коллективного административного искового заявления в порядке, предусмотренном ст. 42 КАС РФ.

Список использованной литературы

1. Кодекс административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
2. Определение Верховного Суда РФ от 21 декабря 2017 г. по делу № 53-АПГ17-44 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Апелляционное определение Московского областного суда от 21 мая 2014 г. по делу № 33-10972/2014 [Электронный ресурс] // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Гурнак Е.В. Судебная защита прав населения муниципального образования в сфере градостроительной деятельности // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 7 (26).
5. Зеленцов А.Б. С. Модели административной юстиции в современном мире и особенности ее организации в России // Вестник университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8(12).
6. Шугрина Е.С. Судебная защита местного самоуправления. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.

Часть III. РЕФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА В РОССИИ И СТРАНАХ СНГ

**Административное право стран Центральной Азии
в трансформации**

Administrative law of the countries of Central Asia in transformation

Кесслер Виктор,

руководитель проекта GIZ «Содействие правовой государственности
в странах Центральной Азии» в Таджикистане,
доктор права (Германия)

Kessler Viktor,

Project manager of the GIZ Program “Promotion of the Rule of Law
in Central Asia” in Tajikistan, Doctor of Law (Germany)

В статье рассматриваются актуальные вопросы развития современного административного права в странах Центральной Азии на примере Республики Таджикистан и Кыргызской Республики. Особое внимание уделяется необходимости гармонизации административного права после принятия законов об административных процедурах.

Ключевые слова: Административные процедуры, административные правонарушения, обращения граждан, принцип законности, особенное административное право.

This article provides an overview of the current state of development of contemporary administrative law in Central Asia exemplified by the Republic of Tajikistan and the Kyrgyz Republic. The analysis is focused on the necessity of harmonization of administrative law after the adoption of laws on administrative procedures.

Keywords: administrative procedures, administrative violations, citizen petitions, principle of legality, special administrative law.

Введение

Во всех странах Центральной Азии административное право в настоящее время находится в процессе трансформации. Это касается в первую очередь общего административного права, т.е. законодательства об административных процедурах, также как законодательства об административном процессе, т.е. о судебном рассмотрении публично-правовых споров.

Данные реформы ставят государственное управление на принципиально новые основы, но на этом реформирование административного права никак не может остановиться. Дело в том, что с принятием новых законов об административных процедурах, данное законодательство по своей сути либо вступает в противоречие с другими действующими нормативно-правовыми актами, либо по меньшей мере возникают сложные проблемы разграничения, что приводит к необходимости постепенной гармонизации административного права.

Это затрагивает прежде всего законодательство об административных правонарушениях и об обращениях граждан также как отраслевое законодательство, т.е. особенное административное право. Данные вопросы будут рассматриваться в последующем в отдельности на примере законодательства Кыргызской Республики и Таджикистана.

Законодательство об административных правонарушениях

В отношении административных правонарушений, проблему собой представляет уже их наименование. Оно приводит к недостаточному пониманию или как минимум к наличию недоразумений в отношении понятий «административная процедура» и «административное право». Большинство правоприменителей в Центральной Азии, как и в других постсоветских государствах, под понятием «административное право» в первую очередь подразумевают административные правонарушения.

При этом административные правонарушения являются только косвенно, если вообще, частью административного права. Так, как предметом административных правонарушений являются виновные действия, за которые законодательством установлена ответственность (проступки), представляется более уместно трактовать административные правонарушения как часть уголовного права в широком смысле.

Административное право в его современном понимании отличается от права административных правонарушений по сути и по цели регулирования: В праве административных правонарушений административная ответственность означает ответственность гражданина перед государством за совершение правонарушения, в то время как административное право направлено на соблюдение законодательства и прав граждан в конкретной отрасли либо восстановление

законного состояния, т.е. на контроль и самоконтроль государственных органов в их отношениях с гражданином.

В целях избежания такого рода недоразумений, в Кыргызской Республике в замену действующему в настоящее время «Кодексу об административной ответственности»¹ (в дальнейшем КоАО КР) придет «Кодекс о нарушениях»² (в дальнейшем КоН КР), вступающий в действие с 1 января 2019 года. И хотя это нужно считать шагом в правильном направлении, лингвистическая проблема здесь не является главной. Гораздо важнее представляется разграничение сфер регулирования, соответствующих законодательных актов.

На первый взгляд, соотношение между законодательством об административных процедурах и об административных правонарушениях установлено более или менее однозначно: В качестве примера можно привести закон «Об основах административной деятельности и административных процедурах»³ (в дальнейшем ЗАП КР) предусматривающий в ч. 4 ст. 2, что действие данного закона не распространяется на отношения, регулируемые законодательством об административных правонарушениях.

Помимо того, законы о правонарушениях определяют соответствующую сферу действия: В качестве примера можно привести Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях⁴ (в дальнейшем КоАП РТ), который в соответствии со ст. 3 регулирует деяния (действия или бездействие), являющиеся административным правонарушением, установление административной ответственности и определение видов административных взысканий.

Таким образом можно констатировать, что законы об административных процедурах регулируют публично-правовые действия административных органов в отношении физических и юридических лиц, не направленные на наказание в виде взыскания за совершение

¹ Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 04.08.1998 № 114 [Электронный ресурс.] URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6>

² Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях: Закон Кыргызской Республики от 13.04.2017 № 58 [Электронный ресурс.] URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111565?cl=ru-ru>

³ Об основах административной деятельности и административных процедурах: Закон Кыргызской Республики от 31.07.2015 № 210 [Электронный ресурс.] URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111254>

⁴ Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях: Закон Республики Таджикистан от 31.12.2008 № 455 [Электронный ресурс.] URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30414710

правонарушения, в то время как законы о правонарушениях имеют наказательно-воспитательный, санкционирующий характер.

Но это разграничение теряет четкость, если обратить внимание на виды взысканий, предусмотренные законодательством о правонарушениях. Так, КоАП РТ в ст. 36 предусматривает следующие виды взысканий:

- предупреждение;
- административный штраф;
- приостановление действия либо лишение лицензии на осуществление определенных видов деятельности;
- лишение физического лица специального права;
- приостановление определенного вида деятельности;
- возмездное либо безвозмездное принудительное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;
- административное выдворение за пределы Республики Таджикистан иностранного гражданина или лица без гражданства;
- административный арест.

КоАО КР в ст. 27, помимо того, предусматривает следующие дополнительные виды взысканий:

- отстранение должностного лица от занимаемой должности;
- проверка знаний Правил дорожного движения;
- восстановление объекта в его первоначальное состояние, снос (демонтаж) объекта либо его части;
- взыскание стоимости товаров и транспортных средств, являющихся непосредственными объектами таможенных правонарушений;
- привлечение к общественным работам.

В то время как некоторые из данных взысканий имеют четко выраженный воспитательный и санкционирующий характер - например предупреждение, административный штраф, административный арест, привлечение к общественным работам – другие виды взысканий такого характера не имеют. Это касается таких видов взысканий как лишение лицензии или специального права, приостановление определенного вида деятельности, административное выдворение иностранца или отстранение должностного лица от занимаемой должности и проверка знаний Правил дорожного движения.

Хотя все эти виды взысканий – также как санкции – являются обременяющими и имеют отрицательные последствия для адресата. Но в отличие от санкций, они направлены в первой очереди не на наказание, а на защиту законности и общественного порядка. Особенно наглядно это проявляется в таком виде санкции как восстановление объекта в его первоначальное состояние, снос (демонтаж) объекта либо его части. Данное положение КоАО КР очевидно направлено на восстановление законного состояния и только косвенно обременяет правонарушителя.

С точки зрения законодательной техники, данный подход не является последовательным. Защита либо восстановление законности и общественного порядка являются задачами уполномоченного государственного органа в конкретной сфере деятельности и соответствующие полномочия должны регулироваться в отраслевом законодательстве наряду остальными полномочиями данного органа, имеющими обременяющие последствия для граждан и юридических лиц.

При этом проблематичность регулирования некоторых полномочий государственных органов, не имеющих прямого отношения к наказанию, в законодательстве об административных правонарушениях не ограничивается вопросами законодательной техники; оно имеет и веские правовые последствия. В то время как некоторые виды обременяющих решений – например, отказ в выдаче разрешения на строительство – регулируются отраслевым законодательством и законодательством об административных процедурах, другие виды обременяющих решений – например, снос незаконной постройки – регулируются законодательством об административных правонарушениях.

Для адресата данного вида решений в Кыргызстане это приводит к тому, что обжалование отказа в выдаче разрешения на строительство регулируется КАП КР, а обжалование решения о сносе незаконной постройки КоАО КР. В соответствии со ст. 63 КАП РТ жалоба может быть подана в течение тридцати рабочих дней со дня вручения административного акта; в соответствии со ст. 597 КоАО КР, жалоба может быть подана в течение десяти дней со дня вручения копии постановления по делу об административном правонарушении. Таким образом, срок обжалования отказа в выдаче разрешения является намного короче срока обжалования решения о сносе, что

представляется как минимум непоследовательным и несправедливым с точки зрения адресата.

В целях устранения данного вида противоречий, вступающий в силу в 2019 году Кодекс о нарушениях КР содержит максимально сокращенный список видов взысканий. Ст. 25 данного кодекса гласит:

За совершение нарушений могут применяться следующие виды взысканий:

- 1) предупреждение;
- 2) штраф.

Таким образом, санкционирование правонарушений в будущем будет четко отграничено от мер по защите общественного порядка. Следует надеяться, что и другие страны Центральной Азии последуют примеру Кыргызстана по необходимой гармонизации законодательства.

Законодательство об обращениях граждан

Другой отраслью законодательства, создающей проблемы разграничения с законодательством об административных процедурах, является законодательство об обращениях граждан, действующее в большинстве стран на постсоветском пространстве.

Проблема состоит в том, что рассмотрение заявлений и жалоб граждан регулируются и законами об административных процедурах, и законами об обращениях. На первый взгляд, разграничение между сферами их применения установлено довольно четко. КАП КР в ч. 4 ст. 96 устанавливает, что со дня его вступления в силу Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан»¹ действует только в части, касающейся рассмотрения обращений граждан, не связанных с осуществлением административных процедур. Аналогично, Закон РТ «Об обращениях физических и юридических лиц»² в ч. 1 ст. 4 устанавливает, что действие данного закона распространяется на отношения, связанные с обращениями физических и юридических лиц в соответствующие органы и организации, за исключением обращений, рассматриваемых в соответствии с требованиями (...) Кодекса об административных процедурах Республики Таджикистан.

¹ О порядке рассмотрения обращений граждан: Закон Кыргызской Республики от 04.05.2007 № 67 [Электронный ресурс.] URL: <http://gamsumo.gov.kg/ru/laws/acts/128>

² Об обращениях физических и юридических лиц: Закон Республики Таджикистан от 23.07.2016 № 1339 [Электронный ресурс.] URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37367510

Но несмотря на данное разграничение, правоприменители – т.е. госслужащие – на сегодняшний день чаще всего применяют законы об обращениях. Это связано не только с отсутствием опыта применения нового законодательства об административных процедурах, но в том числе и с тем, что законы об обращениях существуют уже с советских времен, правоприменители с ним знакомы, имеются регистрационные журналы, прокуратура проверяет исполнение и т.д. Помимо того, в соответствии с ч.1 ст. 163 Уголовного кодекса РТ¹, нарушение законодательства об обращениях граждан, в том числе неправомерный отказ в рассмотрении или нарушение без уважительных причин сроков рассмотрения обращений, является преступлением и наказывается штрафом в размере от пятисот до восьмисот показателей для расчётов либо исправительными работами до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Эта ситуация неудовлетворительна особенно потому, что законы об административных процедурах намного более подробно регулируют работу с обращениями граждан, что является выгодным как для гражданина, так и для государственного органа. Четкое разграничение между законами об обращениях и законами об административных процедурах важно особенно по той причине, что они не редко противоречат друг другу. Например, в отношении срока обжалования ст. 94 КАП РТ устанавливает, что административный акт может быть обжалован в месячный срок со дня его вступления в силу, в то время как в соответствии с законом «Об обращениях физических и юридических лиц», физические и юридические лица вправе представлять свои обращения в течение трёх лет со дня их осведомления о нарушении своих прав, свобод и законных интересов. Следует отметить, что трехлетний срок никак не способствует правовой стабильности и безопасности.

Представляется, что вред дальнейшего применения законов об обращениях граждан вместо законов об административных процедурах на сегодняшний день превышает их пользу для граждан. Оставшаяся сфера их применения ограничивается своего рода петиционным правом, правом подачи прошений и предложений в ситуациях

¹ Уголовный кодекс Республики Таджикистан по состоянию на 03.08.2018 [Электронный ресурс.] URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30397325

без непосредственного правового влияния действий административного органа на законные интересы обращающегося лица.

В Туркменистане это послужило причиной полной отмены закона «Об обращениях граждан и порядке их рассмотрения»¹ со дня вступления в силу Закона Туркменистана «Об административных процедурах»². Данный подход представляется наиболее последовательным при становлении новой системы государственного управления. Но даже если в других странах на такой шаг отсутствует законодательная воля, следует как минимум переформулировать законы об обращениях таким образом, чтобы разграничение с законами об административных процедурах стало очевидным.

Отраслевое законодательство

Третьей и безусловно наиболее обширной сферой административного права, нуждающейся в реформировании, является особенное административное право, т.е. отраслевое законодательство.

Во-первых, безусловно необходимой является гармонизация законодательства. С данной целью, ч. 2 ст. 96 ЗАП КР содержит следующее положение:

Правительству Кыргызской Республики в течение шести месяцев со дня официального опубликования настоящего Закона:

- 1) осуществить инвентаризацию действующего законодательства на предмет его соответствия настоящему Закону;
- 2) разработать и внести на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики проекты законов, направленных на приведение в соответствие с настоящим Законом;
- 3) привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Законом.

Без воплощения данного положения в жизнь, полноценное действие законодательства об административных процедурах не представляется возможным. На сегодняшний день, отраслевое законодательство всех стран Центральной Азии – налоговое, таможенное, градостроительное и т.д. – помимо материального права содержит множество процедурных положений, которые различаются между собой и в большей части не совпадают с законодательством об адми-

¹ Об обращениях граждан и порядке их рассмотрения: Закон Туркменистана от 14.01.1999 № 342-I [Электронный ресурс.] URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2372

² Об административных процедурах: Закон Туркменистана от 03.06.2017 [Электронный ресурс.] URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33259979

нистративных процедурах, что противоречит цели данного законодательства: унификации административных процедур.

Безусловно, в некоторых отраслях может существовать объективная необходимость закрепления особых правил, например, более краткого или наоборот более длительного срока рассмотрения заявлений. Данная возможность предусматривается законами об административных процедурах, например, ч. 1 ст. 42 ЗАП КР, устанавливающей что иным законом может быть предусмотрен специальный срок административной процедуры. Но специальные правила могут быть только исключением по объективным причинам. При этом они должны содержаться именно в отраслевых законах, а не в подзаконных нормативных актах. Это следует из общепринятой иерархии норм, в том числе прописанной в законах о нормативно-правовых актах. Если подзаконный нормативно-правовой акт противоречит закону об административных процедурах, должен применяться именно закон.

Во-вторых, необходимость реформирования отраслевого законодательства обусловлено необходимостью четкого определения полномочий государственных органов на законодательном уровне. Все законы об административных процедурах регулируют принцип законности. В ст. 5 ЗАП КР он сформулирован следующим образом: «Административный орган осуществляет свою административную деятельность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, в пределах полномочий, установленных Конституцией и законами Кыргызской Республики». Данное положение включает в себя не только очевидный запрет действий против закона, но и запрет обременяющих действий в отсутствие полномочия, установленного законом. Здесь следует еще раз подчеркнуть, что речь идет именно о полномочиях, установленных на уровне закона, а не в подзаконных нормативных актах. Подзаконные нормативно-правовые акты не являются достаточным основанием для ограничения основных прав граждан. Действия государственных органов, затрагивающие основные права граждан, в отсутствие такого полномочия являются незаконными и подлежат отмене.

На сегодняшний день, многие отраслевые законы, к сожалению, не соответствуют данным требованиям. В качестве примера можно привести градостроительное законодательство Кыргызской Респуб-

лики. Ни Закон «О градостроительстве и архитектуре»¹, ни закон «Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики»² не содержат конкретных полномочий государственных органов. Первый закон запрещает осуществление строительства с нарушением соответствующих норм и правил и устанавливает, что строительные объекты подлежат государственному архитектурно-строительному надзору в порядке, определяемом Правительством Кыргызской Республики. Помимо того, он регулирует виды правонарушений субъектов градостроительно-архитектурной деятельности, но нигде не регулирует конкретные полномочия государственных органов.

Второй закон в общих чертах устанавливает компетенцию уполномоченных государственных органов, что не является достаточным основанием для принятия решений, затрагивающих основные права граждан. Между компетенцией (или, другими словами, задачами) государственных органов и их полномочиями есть большая разница: из полномочия можно сделать вывод о наличии задачи - в то время как наоборот никак нельзя из наличия задачи сделать вывод о наличии полномочия. Помимо того, данный закон устанавливает, что государственный контроль осуществляется уполномоченным государственным органом по надзору и контролю в сфере архитектурно-строительной деятельности в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики. Это также не является достаточным основанием для принятия обременительных решений, так как они требуют наличия полномочий на законодательном, а не на подзаконном уровне.

Выводы

Принятие законов об административных процедурах поставило государственное управление в странах Центральной Азии на принципиально новые основы, но это не является завершением, а может быть только началом трансформации административного права. Каждый шаг по реформированию правовых систем приведет к необходимости дальнейших шагов, но в конечном итоге эта работа принесет большую пользу как гражданам, так и государствам Центральной Азии.

¹ О градостроительстве и архитектуре: Закон Кыргызской Республики от 11.01.1994 № 1372-ХІІ [Электронный ресурс.] URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/716>

² Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 13.07.2011 № 95 [Электронный ресурс.] URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203338?cl=ru-ru>

Список использованной литературы

1. О градостроительстве и архитектуре: Закон Кыргызской Республики от 11.01.1994 № 1372-ХII [Электронный ресурс.] URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/716>
2. Кодекс об административной ответственности Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 04.08.1998 № 114 [Электронный ресурс.] URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/6>
3. Об обращениях граждан и порядке их рассмотрения: Закон Туркменистана от 14.01.1999 № 342-I [Электронный ресурс.] URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2372
4. О порядке рассмотрения обращений граждан: Закон Кыргызской Республики от 04.05.2007 № 67 [Электронный ресурс.] URL: <http://gamsumo.gov.kg/ru/laws/acts/128>
5. Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях: Закон Республики Таджикистан от 31.12.2008 № 455 [Электронный ресурс.] URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30414710
6. Об основах градостроительного законодательства Кыргызской Республики: Закон Кыргызской Республики от 13.07.2011 №95 [Электронный ресурс.] URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203338?cl=ru-ru>
7. Об основах административной деятельности и административных процедурах: Закон Кыргызской Республики от 31.07.2015 № 210 [Электронный ресурс.] URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111254>
8. Об обращениях физических и юридических лиц: Закон Республики Таджикистан от 23.07.2016 № 1339 [Электронный ресурс.] URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37367510
9. Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях: Закон Кыргызской Республики от 13.04.2017 № 58 [Электронный ресурс.] URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111565?cl=ru-ru>
10. Об административных процедурах: Закон Туркменистана от 03.06.2017 [Электронный ресурс.] URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33259979
11. Уголовный кодекс Республики Таджикистан по состоянию на 03.08.2018 [Электронный ресурс.] URL: http://online.zakon.kz/document/?doc_id=30397325

Незаконный оборот оружия как угроза общественной безопасности в Российской Федерации

Illicit trafficking of weapons as a threat to public security in the Russian Federation

Дугенец Александр Сергеевич,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации (г. Москва, Россия)

Dugenets Alexander Sergeevich,
Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer
of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Незаконный оборот оружия и боеприпасов представляет серьезную угрозу общественной безопасности в Российской Федерации и является одним из факторов, оказывающих негативное влияние на развитие криминогенной обстановки. В структуре преступности незаконный оборот оружия занимает особое место, что объясняется повышенной общественной опасностью таких преступлений, при этом отмечается организованный и, зачастую транснациональный характер таких деяний, значительно осложняющий работу правоохранительных органов по установлению и изобличению сбытчиков оружия и пресечению незаконных каналов его реализации.

Ключевые слова: оружие, незаконный оборот оружия, каналы поступления оружия, криминогенная обстановка, преступления, законодательство, межведомственное взаимодействие.

Illicit trafficking of weapons and ammunition poses a serious threat to public security in the Russian Federation and is one of the factors that have a negative impact on the crime situation. In the structure of crime, illegal trafficking in weapons occupies a special place, which is explained by the increased social danger of such crimes, while the organized and often transnational nature of such acts considerably complicates the work of law enforcement agencies in identifying and convicting arms dealers and eliminating illegal channels for its distribution.

Keywords: weapons, illicit trafficking of weapons, weapons distribution channels, criminogenic situation, crimes, legislation, interdepartmental interaction.

Успешному решению разнонаправленных и скоординированных действий государственных органов и соответствующей деятельности их должностных лиц по борьбе с незаконным оборотом огнестрельного оружия и противодействие преступлениям, совершаемым с его применением, должна вестись по двум основным направлениям:

– собственно борьба с незаконным оборотом оружия, включающая организацию и проведение специальных мероприятий по пресечению незаконного оборота;

– раскрытие преступлений, совершаемых с применением оружия. Во всех случаях расследования уголовных дел о тяжких и особо тяжких преступлениях, совершенных с применением оружия, принимаются меры по установлению источников приобретения оружия, каналов его поступления, а также обстоятельств, способствующих совершению таких противоправных деяний.

Предварительное изучение результатов мониторинга правоприменительной практики в рассматриваемой сфере свидетельствует о невыполнении требований федерального законодательства, что следует отнести к факторам, способствующим совершению заявленных в названии статьи преступлений. Кроме того, ненадлежащее исполнение заинтересованными правоохранительными органами правовых предписаний является предпосылками, как отмечалось ранее, осложнения криминальной обстановки в стране. Так, начиная с 2015 года фиксируется ежегодное увеличение числа выявленных правоохранительными органами преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия (в 2015 году – 27,3 тыс., в 2016 году – 28 тыс., в 2017 году – 28,9 тыс.). Подавляющее большинство (60,5 %) составляют преступления, предусмотренные статьей 222 Уголовного кодекса Российской Федерации «Незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, его составных частей, боеприпасов». Продолжился рост преступлений, предусмотренных статьей 223 Уголовного кодекса Российской Федерации¹ «Незаконное изготовление оружия» (+4,1 %).

С 2016 года отмечается снижение количества криминальных деяний, совершенных с его использованием (в 2016 году – 6 тыс., - 13,1 %, в 2017 году – 5,4 тыс., -9,9 %). Количество выявленных в январе-июне 2018 года криминальных деяний, связанных с незаконным оборотом оружия, сократилось на 3,9 % и составило 15 тыс., а число преступлений, совершаемых с использованием огнестрельного, газового оружия и боеприпасов – на 9,8 % (2 тыс.).

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // СПС КонсультантПлюс.

По итогам 6 мес. 2018 года удельный вес криминальных деяний, связанных с незаконным оборотом оружия, от общего числа зарегистрированных преступлений составил 1,58 %.

В результате использования огнестрельного и газового оружия в 2017 году погибло 639 человек, а 398 – причинен тяжкий вред.

Учитывая бытовой характер значительной части общественно опасных деяний подобного рода, представляется возможным заключить о наличии определенного рода недоработок в деятельности соответствующих государственных органов. В частности, следует отметить формальное проведение в ряде случаев проверок порядка хранения населением оружия, ослаблении профилактической работы с потенциальными нарушителями законодательства Российской Федерации в рассматриваемой сфере общественных отношений.

В целях совершенствования деятельности федеральных органов государственной власти по обеспечению общественной безопасности в сфере противодействия незаконному обороту оружия реализован ряд организационных и практических мероприятий. Правительством Российской Федерации рассмотрены вопросы, касающиеся утилизации оружия и боеприпасов, приняты дополнительные меры, направленные на исключение их хищения. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации установлено вознаграждение за добровольную сдачу оружия. Важным направлением повышения результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти по противодействию незаконному обороту оружия является совершенствование системы централизованного учета оружия в Российской Федерации и контроля за его оборотом.

В настоящее время в рамках деятельности Координационного совета при Росгвардии по вопросам совершенствования механизма учета оружия и контроля за его оборотом на территории Российской Федерации осуществляются мероприятия по созданию Системы информационного обеспечения централизованного учета оружия, контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, частной детективной (сыскной) и охранной деятельности Росгвардии (СЦУО).

Указанная система позволит обеспечить сбор, обработку и хранение информации о прогнозах выпуска основных видов промышленной продукции и об их фактическом выпуске, о характеристиках

данной продукции с учетом отраслевой принадлежности, а также об объеме импорта в Российскую Федерацию продукции оружейного характера.

Минпромторгом России для обработки сведений о фактическом выпуске оружия, произведенного на территории Российской Федерации, разработан информационный модуль «Вооружение», определен порядок его совместимости с СЦУО Росгвардии. В настоящее время проводится его опытная эксплуатация на предприятиях-производителях гражданского и служебного оружия.

В рамках СЦУО в целях введения централизованного учета пуль и гильз огнестрельного оружия МВД России разработана подпрограмма «Пулегильзотека», которая в феврале 2018 г. успешно прошла опытные испытания. По состоянию на 1 июня 2018 г. данная информационная система содержит сведения о более 6 млн. единицах гражданского оружия, 4,3 млн. его владельцев, 300 тыс. единицах служебного и боевого оружия, о 2,1 млн. единицах контрольных пуль и гильз, а также о 362,4 тыс. единицах утраченного (похищенного, утерянного) оружия, в том числе на территории стран, входящих в Содружество Независимых Государств.

МВД России утверждены согласованные с Росгвардией и Росстандартом Криминалистические требования к техническим характеристикам гражданского и служебного оружия, а также патронов к нему. При этом предусмотрен ряд ограничений, касающихся оборота списанного оружия, оборота и производства огнестрельного оружия ограниченного поражения, газового, сигнального и пневматического, ограничения или внесения конструктивных изменений, препятствующих восстановлению боевых свойств оружия, а также нанесения соответствующей маркировки и товарного знака предприятий-изготовителя.

В ходе осуществления государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия Росгвардией проводятся проверки обеспечения сохранности оружия гражданами, по результатам которых к административной ответственности за нарушение правил оборота оружия только в I квартале 2018 г. привлечено более 61 тыс. чел. Аннулировано 13,6 тыс. лицензий на приобретение оружия и разрешений его хранение.

В рамках реализации Межведомственного комплексного плана мероприятий по борьбе с незаконным оборотом оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ на 2015–2017 годы выработан механизм организации взаимодействия, позволяющий минимизировать угрозы, связанные с контрабандными поставками на территорию Российской Федерации средств поражения в интересах террористических организаций.

В 2017 году таможенными органами по выявленным фактам контрабандного перемещения на территорию Российской Федерации товаров военного (двойного) назначения, взрывчатых веществ, вооружения, взрывных устройств, огнестрельного оружия и боеприпасов возбуждено 40 уголовных дел, изъято 68 единиц огнестрельного оружия и его составных частей, более 39 тыс. боеприпасов.

В настоящее время отмечается значительная проблема с установлением и раскрытием каналов поступления оружия, а также лиц, являющихся его сбытчиками. Трудности выявления рассматриваемых преступных деяний объясняются их высокой латентностью, обусловленной завуалированными способами совершения и использования при этом возможностей информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». В целях пресечения распространения сведений о технологии изготовления, а также переделки сигнального, газового и травматического оружия для стрельбы боевыми патронами МВД России совместно с Роскомнадзором проводится работа по выявлению и блокировке интернет-ресурсов, содержащих данную противоправную информацию.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведено 20 апреля 2018 г. Координационное совещание руководителей правоохранительных органов Российской Федерации по вопросу «Об эффективности межведомственного взаимодействия правоохранительных органов по предупреждению, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, установлению и изобличению сбытчиков, пресечению каналов нелегального ввоза оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств в Российскую Федерацию и вывоза их из Российской Федерации». Выработаны рекомендации по совершенствованию деятельности органов государственной власти на данном направлении.

Результаты межведомственного анализа свидетельствуют, что, на эффективность борьбы с незаконным оборотом оружия отрицательное влияние оказывает ряд нерешенных правовых и организационных проблем.

В частности, нуждается в совершенствовании механизм нормативно-правового регулирования оборота списанного оружия. Так, в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»¹ на территории Российской Федерации допускается оборот списанного оружия. В то же время, согласно пункту 28 раздела VII Правил оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 1997 г. № 1314) списанное оружие подлежит утилизации и уничтожению².

Статьей 18 Федерального закона от 16 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» установлен 10-летний срок хранения учетной документации юридическими лицами, осуществляющими торговлю оружием. Вместе с тем на законодательном уровне не определен срок хранения заводами-изготовителями информации о получателях оружейной продукции.

Кроме того, Положением о ведении и издании Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему, (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 1998 г. № 814)³ не предусматривается регламентирование порядка направления в МВД России в качестве эталонных образцов сертифицированного Росстандартом оружия и патронов к нему, а также возмещение дополнительных расходов, связанных с реализацией указанных процедур.

¹ Об оружии: Федеральный закон от 13.12.1996 N 150-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СПС КонсультантПлюс.

² Об утверждении Правил оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях: Постановление Правительства РФ от 15.10.1997 № 1314(ред. от 26.07.2018) // СПС КонсультантПлюс.

³ О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации (вместе с "Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации", "Положением о ведении и издании Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему"): Постановление Правительства РФ от 21.07.1998 № 814 (ред. от 12.05.2018) // СПС КонсультантПлюс.

Отсутствие единых технических условий охлаждения списанного оружия приводит к тому, что в ряде случаев придание ему боевых свойств требует минимальных конструктивных изменений с помощью общедоступного оборудования и инструмента. В частности, до настоящего времени не удается пресечь деятельность криминальных структур, причастных к модернизации в боевые аналоги некоторых видов гражданского оружия, в том числе списанного, восстановление боевых свойств так называемых массогабаритных макетов, изготовленных из охлажденного боевого оружия. Следует отметить, что переделанное таким образом оружие зачастую используется при совершении убийств, нанесении тяжкого вреда здоровью, разбойных нападений, в том числе членами незаконных вооруженных формирований и террористических организаций.

Имеющие место случаи совершения преступлений с использованием незарегистрированного оружия свидетельствуют о ненадлежащей работе правоохранительных органов по предотвращению попадания оружия в незаконный оборот.

Деятельность территориальных органов уполномоченных органов зачастую не отвечает требованиям федерального законодательства. Так, в ряде случаев не принимаются меры по аннулированию выданных лицензий, несвоевременно изымается оружие умерших собственников. Отмечается ослабление контроля за законностью реализации оружия.

Одной из основных проблем в сфере предупреждения и пресечения преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, является недостаточный уровень работы по пресечению распространения в сети «Интернет» информационных материалов с инструкциями по технологии изготовления оружия, а также переделке травматического и газового оружия для стрельбы боевыми патронами.

По экспертным оценкам, в 2017 году выявлено более 30 оружейных интернет-площадок с аудиторией свыше 3 млн. пользователей. Многие из них проявляют интерес к приобретению оружия. При этом каналы его контрабанды в Россию организованы из Украины, США и стран Евросоюза. Высокий уровень анонимности позволяет отдельным гражданам совершать противоправные сделки с оружием. Несмотря на принимаемые меры по пресечению распространения в сети Интернет информации о технологии изготовления самодельных взрывных устройств из доступных компонентов, уголовная ответ-

ственность за данное деяние в настоящее время законодательством Российской Федерации не предусмотрена.

До настоящего времени одним из каналов поступления оружия в незаконный оборот является деятельность так называемых черных копателей в местах боевых действий. Обнаруженное при этом оружие зачастую оказывается у представителей криминальных структур.

Не отвечает предъявляемым требованиям работа правоохранительных и иных органов по выявлению и пресечению финансовых операций, связанных с легализацией денежных средств, полученных преступным путем в сфере незаконного оборота оружия.

Правоохранительными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления ослаблена разъяснительная работа, направленная на стимулирование населения к добровольной сдаче незаконно хранящегося оружия.

С учетом изложенного представляется целесообразным продолжить на системной основе реализацию мероприятий правового и организационного характера, направленных на повышение эффективности деятельности заинтересованных федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных формирований правоохранительной направленности по противодействию незаконному производству, хранению, торговле, транспортировке и использованию огнестрельного оружия и боеприпасов.

Список использованной литературы

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // СПС КонсультантПлюс.
2. Об оружии: Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СПС КонсультантПлюс.
3. Об утверждении Правил оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях: Постановление Правительства РФ от 15.10.1997 № 1314 (ред. от 26.07.2018) // СПС КонсультантПлюс.
4. О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации (вместе с "Правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации", "Положением о ведении и издании Государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему"): Постановление Правительства РФ от 21.07.1998 № 814 (ред. от 12.05.2018) // СПС КонсультантПлюс.

**Реформа государственной службы в Узбекистане:
матрица компетенции как способ повышения эффективности
деятельности государственных служащих**
**Reform of the civil service in Uzbekistan: a matrix of competence
as a way to increase the effectiveness of civil servants**

Рыжкова Ксения,
магистр международного права,
программный специалист по тренингам и исследованиям
проекта «Партнерство в сфере верховенства закона» ПРООН
в Узбекистане (г. Ташкент, Узбекистан)
Ryzhkova Xenia,
MA in International Law,
Task Manager on Training and Research, UNDP Project
“Rule of Law Partnership” in Uzbekistan
(Tashkent, Uzbekistan)

Настоящая статья освещает инновации в реформировании государственной службы в Республике Узбекистан, основанные на проекте Закона, разработанном рабочей группой Министерства юстиции Республики Узбекистан. В статье содержится подробное описание концептуальных предпосылок проведения реформы, существующих проблем в области организации и функционирования государственной службы, предлагаемые методы и подходы к реформированию, а также освещаются основные вопросы разработки и применения матрицы компетенций государственных служащих со ссылками на международные стандарты, включая страны ОЭСР, и передовую зарубежную практику.

Ключевые слова: государственная служба, реформа государственной службы, компетенции, матрица компетенций, навыки, развитие навыков, стратегия развития, государственный служащий, Узбекистан, административная реформа, концепция административной реформы, таланты, управление талантами, эффективная государственная служба, государственная служба Узбекистана, борьба с коррупцией, поступление на государственную службу, Национальный кадровый резерв, международные стандарты.

The article deals with the innovation in reforming public service in the Republic of Uzbekistan, based on the Law draft developed by the working group of the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan. The article contains a detailed description of the conceptual prerequisites for the reform, the existing problems in the organization and functioning of the public service, the proposed methods and approaches to the reform, and considers the main issues of developing and applying the

competencies framework for civil servants with references to international standards, including OECD countries, and best foreign practices.

Keywords: public service, public service reform, competences, competences framework, skills, skills development, development strategy, public servant, Uzbekistan, administrative reform, the concept of administrative reform, talent, talent management, effective public service, the public service of Uzbekistan, the fight against corruption, public service recruitment, National staff pool, international standards.

Введение

Республика Узбекистан остаётся единственной страной на территории Центральной Азии, которая до настоящего времени не провела реформу государственной службы и не приняла Закон «О государственной службе». Это неоднократно вызывало нарекания со стороны международного сообщества в ходе мониторинга и отчетов о выполнении Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. В 2018 году Министерством юстиции Республики Узбекистан была предпринята попытка разработки проекта закона, соответствующего наиболее передовым зарубежным и международным практикам в области реформирования государственной службы.

В настоящей статье впервые проведено исследование механизмов перехода на гибридную модель государственной службы в управляемом поэтапном режиме, дано определение матрицы компетенций и ее значение в вопросе обучения и найма государственных служащих, роли в формировании Национального кадрового резерва, системы управления кадрами государственной службы, привлечения талантов на государственную службу, повышения эффективности и результативности деятельности государственных служащих, их классификации, карьерного планирования и развития, а также изложены наиболее важные концептуальные вопросы предлагаемой разработчиками проекта закона модели.

Реформа государственной службы в Узбекистане

Вопрос о необходимости реформирования государственной службы и ее нормативной фиксации стоял на повестке дня в Республике Узбекистан с начала 90-х годов XX века. За это время было подготовлено не менее четырех проектов Закона. В 2006 году принятие Закона «О государственной службе» было официально включено в план законопроектной работы Олий Мажлиса Республики Узбекистан. Однако, на сегодняшний день Узбекистан остаётся единствен-

ным государством Центральной Азии, в котором нет закона о государственной службе¹.

В конце 2016 года Президентом страны Шавкатом Мирзиёевым была провозглашена Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах², одной из задач которой стало создание новой, эффективно и качественно функционирующей системы государственного управления, организации слаженной деятельности органов государственного управления и исполнительной власти на местах. В ходе работы по ее реализации 8 сентября 2017 года Указ Президента Республики Узбекистан «Об утверждении концепции административной реформы в Республике Узбекистан» № УП-5185, утвердивший Концепцию административной реформы и дорожную карту по ее реализации. Среди основных задач в этих документах была поставлена задача по формированию эффективной системы профессиональной государственной службы и введению действенных механизмов противодействия коррупции в системе органов исполнительной власти.

Одним из основных пунктов Концепции и Дорожной карты явилась разработка проекта Закона «О государственной службе». Данная задача была также поставлена в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, включающего принятие мер по предупреждению коррупции в публичном управлении³. В частности, рекомендация 15 третьего раунда мониторинга исполнения Стамбульского плана прямо предусматривала необходимость разработки концепции и проекта единого закона о государственной службе⁴.

Позднее конкретные задачи по реформированию государственной службы были поставлены в Послании Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису от 22 декабря 2017 года⁵, предусмотревшее:

¹ Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии, достижения и проблемы 2013–2015 гг. ОЭСР, 2016 – С. 197 www.oecd.org/daf/anti-bribery

² Утверждена Указом Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 года № УП-4947 http://www.lex.uz/Pages/GetPage.aspx?lact_id=3107042

³ Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии, достижения и проблемы 2013–2015 гг. ОЭСР, 2016 – С. 3, 193 www.oecd.org/daf/anti-bribery

⁴ Промежуточный доклад правительства о выполнении рекомендаций Третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий для Узбекистана. Одобрен Пленарным заседанием АКС 15 сентября 2016 г. – С. 21. www.oecd.org/corruption/acp

⁵ Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису от 22 декабря 2017 года <http://www.uza.uz/ru/politics/poslanie-prezidenta-respubliki-uzbekistan-shavkata-mirziyeev-23-12-2017>

- Формирование системы государственной службы
 - Профессиональной,
 - Мобильной,
 - Нацеленной на конкретные результаты,
- Предоставление широкой дороги инициативным, мыслящим по-новому, преданным Родине и народу кадрам,
- Внедрение действенных механизмов борьбы с коррупцией,
- Создание системы оплаты труда и достойного социального обеспечения государственных служащих,
- Повышение ответственности должностных лиц,
- Введение конкретных критериев и порядка совершенствования деятельности органов исполнительной власти,
- Рациональное использование кадровых, материальных ресурсов.

Поскольку основным органом, занимавшимся вопросами деятельности государственных служащих, является Министерство труда и социальной защиты, то первоначальный проект закона было поручено разрабатывать ему.

Представленный Министерством проект предлагал нормативно зафиксировать действующую должностную модель, сохранившуюся с советских времен и фактически не подвергавшуюся трансформации.

Проект предложил присвоить всем действующим государственным служащим классные чины и ранги по текущим должностям государственной службы без учета их фактических заслуг, предоставить всем государственным служащим надбавки за классы и ранги, а также создать параллельно с Министерством труда и социальной защиты отдельное ведомство управления государственной службой по типу министерства с сохранением функций кадровых служб на местном уровне.

Проект предполагал:

- создание громоздкого ведомства, что было бы неоправданно дорого и неоптимально с точки зрения управления государственной службой;

- высокие затраты из государственного бюджета в виде надбавок за классы и ранги без гарантий окупаемости в виде повышения качества государственной службы;

- отсутствие перехода к системе заслуг, что разрушает идею о повышении профессионализма и эффективности служения.

Кроме того, предложенный проект не провел разделения между административным актом и трудовым договором при поступлении и прекращении государственной службы, что не соответствовало не только международным стандартам, но и принятому в январе текущего года Закону Республики Узбекистан «Об административных процедурах», вступление которого в силу намечено на 1 января 2019 г. Таким образом, проект замораживал неэффективную изжившую себя систему со всеми имеющимися в ней недостатками при одновременном неконтролируемом увеличении нагрузки на государственный бюджет.

Такой подход был резко негативно оценен сообществом юристов-административистов Узбекистана, которые подготовили экспертизу законопроекта Минтруда, а также концептуальные замечания, легшие в основу разработки альтернативного проекта закона о государственной службе.

Проблемы государственной службы в Узбекистане

Общеизвестно, что аппарат управления, ядро которого составляет корпус государственных служащих, является движущей силой реализации политики государства. Однако до недавнего времени отсутствовало системное концептуальное видение процесса реформирования государственной службы. Также существует целый ряд организационных и функциональных проблем, без решения которых невозможно реорганизовать систему государственной службы в полноценно функционирующий механизм претворения в жизнь государственной политики, направленной на обеспечение качественного роста уровня доходов населения и формирование конкурентоспособной экономики.

Основной проблемой государственной службы Узбекистана является низкая эффективность функционирования системы, ее слабая способность соответствовать реалиям времени, ввиду отсутствия единообразной модели построения государственной службы и организации ее деятельности. Причиной является отсутствие на государственном уровне системного политико-правового решения по данному вопросу, оформленного соответствующим системным единообразным рамочным законодательством о государственной службе.

При более глубоком рассмотрении выявляются следующие проблемы второго плана, вытекающие из ключевой:

1. *Отсутствие единства государственной службы.* Кадровые вопросы в отношении высшего руководящего состава государственных служащих решаются на уровне Президента и Аппарата Президента, а вся остальная кадровая политика ведется на ведомственном уровне без системы координации и взаимодействия, что формирует не систему единого служения, а систему ведомственного кормления и узкодолжностных интересов.

Одновременно это подрывает принцип равного доступа к государственной службе, поскольку при ведомственном подходе меритократия подменяется протекционизмом, неограниченный патронаж способствует росту коррупции и снижению стабильности и профессионализма кадров государственной службы.

2. Ведомственность порождает также *отсутствие стабильных карьерных перспектив*, что подрывает доверие к государственной службе, снижает ее привлекательность, повышает текучесть кадров и ведет к кадровому голоду государственного аппарата.

Отсутствие системы карьер приводит к снижению стимулов и мотивации государственного служащего самостоятельно развиваться, поскольку повышение его в классах и рангах зависит не от его профессиональных качеств и навыков (заслуг), а от того, какую должность он занимает. В результате подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров не имеют привязки к реальной действительности их деятельности. Их качество снижается до уровня формализма.

3. Непривлекательность и неорганизованность государственной службы делает *невозможной системную работу по подготовке высокопрофессиональных кадров государственной службы.* Интеллектуальные ресурсы используются неэффективно. В результате реформировать систему некому. В современном быстро изменяющемся мире система подготовки кадров, не привязанная к практическим нуждам, моментально устаревает и теряет свою актуальность. Как следствие, даже вновь пришедшие на государственную службу кадры работают устаревшими методами, всё больше и больше увеличивая разрыв с государственной службой передовых стран.

4. *Отсутствие системы централизованного управления делами государственной службы* также является следствием ведомственной разобщенности государственной службы. Без общности подходов невозможно выстраивать единую кадровую политику, единообразие,

однородность, справедливость и эффективность решения вопросов государственной службы в общегосударственных масштабах, что приводит к усилению ведомственной разобщенности государственного аппарата.

5. Отсутствие централизации порождает *некачественную систему управления в связи с неопределенными системными дискреционными полномочиями, а также низкий уровень исполнительной дисциплины*. В результате госслужащие безответственны, безынициативны, неэффективны и нерезультативны, а всё управление осуществляется «в ручном режиме».

6. При слабости системы подготовки кадров и ручном управлении *система оценки эффективности и результативности деятельности не может быть действенной*. Отсутствуют как индикаторы эффективности и результативности, так и критерии их измерения. Они не имеют связи с фактическими навыками государственных служащих и системой их образования. Основным назначением оценки, именуемой аттестацией, является обслуживание патронажной системы и наказание и устранение неугодных государственных служащих, а не выявление и коррекция ошибок и повышение эффективности государственного служения.

7. *Отсутствует единая нормативно-правовая база, регулирующая понятийный аппарат, принципы, цели, задачи, функции и методы государственной службы, правовой статус и современную прикладную классификацию государственных служащих, круг их прав и обязанностей, единообразные процедуры поступления, прохождения и прекращения государственной службы*. Публичные отношения на государственной службе четко не отграничены от трудовых и потому не имеют должного правового оформления.

В результате для деятельности служащих государственного аппарата всех уровней характерны:

- низкая функциональная мобильность, эффективность и результативность деятельности государственных служащих;
- низкий уровень ответственности государственных служащих и отсутствие морального духа служения обществу;
- низкая привлекательность государственной службы для высококвалифицированных кадров;
- высокие издержки и низкая подотчетность и прозрачность управления в ручном режиме;

- ведомственная разобщенность и нестабильность кадров, отсутствие единой кадровой политики;
- сохранение высоких коррупциогенных рисков и возможностей для манипулирования системой государственной службы в узковедомственных и корыстных интересах.

В этой связи перед разработчиками стояли задачи по:

- определению и правовому закреплению понятий государственный служащий и государственная служба, их классификации, а также процедурных механизмов служения;
- определению на законодательном уровне правового статуса государственных служащих, их прав и обязанностей, системы материальных и социальных гарантий;
- формированию единой иерархической системы управления государственной службой, возглавляемой центральным органом управления государственной службой, в полномочия которого должно входить, в том числе, создание механизма решения кадровых вопросов (поступления на государственную службу, подготовки, переподготовки, повышения квалификации, кадровых перемещений, прекращения службы и другие);
- разработке и внедрению системы и методик оценки эффективности деятельности государственных служащих на основе принципов системы заслуг, связанных с наличием у государственного служащего необходимых практических знаний, умений и навыков (компетенций);
- принятию единых общегосударственных этических правил поведения государственных служащих и формирование механизма обеспечения прозрачности государственной службы.

При этом при проведении реформы необходимо было учитывать, что разрешение всех поставленных выше проблем требует проведения последовательных, а не скачкообразных, преобразований государственной службы Республики Узбекистан. Эти преобразования должны учитывать не только необходимость разработки текста Закона, но прежде всего концептуальных основ и последовательности действий, трансформирующих нынешнюю государственную службу в новую современную модель. Трансформация должна учитывать и бюджетные ограничения, и ограниченность человеческих и институциональных ресурсов, и экономические издержки, и прочие риски, связанные с проведением реформы.

Принимая во внимание важность государственной службы для административной реформы и ее комплексность, перед разработчиками альтернативной версии проекта закона стояла задача по концептуальному моделированию государственной службы такого образца, который бы решал все выше перечисленные проблемы, а также был реализуем и жизнеспособен в текущем контексте Республики Узбекистан.

Не смотря на то, что в основе проекта лежали наилучшие международные стандарты в области государственной службы, прежде всего стандарты стран ОЭСР, и наилучший зарубежный опыт, их невозможно было заимствовать в чистом виде. Однако, они могут служить образцами направления развития мысли реформаторов в конкретных условиях. Поэтому такая практика потребовала тщательного отбора и адаптации под локальный контекст.

Мировые тенденции развития государственной службы в законопроекте «О государственной службе Республики Узбекистан»

Наилучшие зарубежные практики и международные стандарты в области государственной службы позволяют выделить ряд наиболее важных концептуальных требований, которым она должна соответствовать. Среди них особое место занимают следующие:

1. *Единство и целостность системы государственной службы.* Государственная служба представляет собой единый организационно-правовой институт, объединенный единым правовым статусом и единой системой карьеры. В то же время речь идет не только об организационном единстве, но и о единстве морально-идеологическом, единстве концепции государственного служения.

Целостность государственной службы обеспечивает формирование корпоративной культуры служения, общности государственных служащих на основе идеи отстаивания публичного интереса, служения на благо общества. Это также касается и единства системы квалификационных требований к государственным служащим, установленных законом и детализированных в матрице компетенций государственных служащих.

2. *Ограниченный уровень институционализации политического патронажа.* Политический патронаж как явления государственной службы необходим как минимум для обеспечения возможностей выработки согласованной государственной политики и механизмов ее

реализации в межведомственном формате. Здоровая доля политического патронажа лежит в основе лояльности действующей власти в лице Правительства независимо от изменения политического курса. При этом сохранение политической нейтральности обеспечивается уровнем профессионализма государственной службы и защищенности основного корпуса государственных служащих от политического влияния. Политический патронаж балансируется системой профессиональной карьеры и выражается в выделении особого класса политических государственных служащих, на которых распространяется такой патронаж.

3. Единению государственной службы способствует также *единая система государственного управления государственной службой и разумная автономия менеджеров*. Государственная служба сталкивается сегодня с беспрецедентными по своей сложности задачами и требованиями со стороны общества, осложненными уровнем открытости, цифровизации и инновационного развития. В этой ситуации как сама государственная служба, так и система управления ею должны быть высококомобильными, быстро и чутко реагирующими на изменение как общественного, так и служебного контекста. Это означает, что система управления государственной службой должна быть эффективной, гибкой и мобильной.

Достигается это с помощью сочетания целостности и децентрализации. Целостность обеспечивается единством законодательства о государственной службе, единым компактным органом управления государственной службой и единой государственной служебной политикой, направленной на защиту системы карьеры.

Ведомственная децентрализация (автономия менеджеров) проявляется преимущественно в кадровых вопросах и ограничивается единым правовым полем деятельности и контролем со стороны органа управления государственной службой. Объем такого балансирующего контроля основывается на индивидуальной специфике стран.

4. *Меритократия*, лежащая в основе системы отбора на государственную службу и продвижения по ней и обеспечивающая соблюдение принципа равного доступа к государственной службе на основе заслуг и достоинств наиболее талантливых кандидатов. Уровень таких заслуг и достоинств определяется на основе прозрачного конкурса кандидатов, а политические назначения осуществляются лишь для узкого круга государственных служащих, занятых в выра-

ботке государственной политики. И даже для них в некоторых странах (например, в Сингапуре) существуют квалификационные требования к заслугам.

Меритократия, основанная на компетенциях, также снимает необходимость в использовании субъективных критериев оценки кандидатов. Так молодой талантливый кандидат, обладающий необходимыми компетенциями для того, чтобы стать государственным служащим и занять государственную должность, имеет равные шансы на участие и прохождение по конкурсу с другими кандидатами, которые могут обладать большим опытом.

4. Возможность улучшать свои личные и профессиональные навыки (заслуги), продвигаясь по матрице компетенций, отражается в *системе карьеры государственного служащего* и на его продвижении по карьерной лестнице. Пожизненный наём без непременною занятия государственной должности направлены на обеспечение стабильности кадров и создание гарантий занятости, что повышает привлекательность государственной службы.

Институциональная фиксация карьеры при этом отражается в системе классов и рангов, в рамках которой продвижение по заслугам позволяет обеспечить сохранение политической нейтральности и свободы от влияния уровня личной преданности руководителю. Следствием этого является стабилизация кадров, способствующая накоплению КПД государственной службы и повышению ее профессионализма.

Система централизованного карьерного планирования, охватывающая процессы деятельности и развития личных и профессиональных компетенций государственного служащего, демонстрируют ответственность государства за создание карьерных перспектив для государственного служащего, что положительно сказывается на его мотивации и формирует профессионализацию государственной службы.

5. *Проектное управление и управление по результатам в рамках административных правил и процедур* находится в прямой зависимости от стратегических приоритетов государства. При нормальной организации системы государственного управления каждый государственный служащий вносит свой вклад в реализацию общих стратегических задач государства. Мерой же эффективности и результативности деятельности государственного служащего в этом смысле

является достижение ключевых показателей (индикаторов) эффективности и результативности деятельности – КРІ¹.

Характеристикой современной государственной службы является то, что каждый государственный служащий совместно со своим линейным руководителем принимает участие в выработке методологии достижения этих показателей на занимаемой им должности. Причем устанавливаемые в привязке к проектному управлению индикаторы должны учитывать имеющиеся у государственного служащего навыки, а также компетенции, которые ему необходимо развить, для успешного достижения ключевых показателей эффективности и дальнейшего продвижения по карьерной лестнице. В настоящее время методология управления по результатам постепенно переходит от количественных индикаторов к интерактивным качественным показателям (таким как, например, «публичная ценность»). Публичная же ценность лежит в основе формирования матрицы компетенций.

6. Привлекательность государственной службы повышается не только за счет карьерных перспектив, но и за счет *справедливого механизма оплаты труда и материального стимулирования* государственных служащих. Уровень заработной платы государственного служащего, сопоставимый с доходами в частном секторе по принципу равная оплата за труд равной значимости независимо в отрасли государственного управления обеспечивает привлекательность государственной службы для одаренной молодежи и ее конкурентоспособность на рынке труда. При этом принцип справедливости предполагает поощрение высококачественной, результативной и эффективной деятельности. Сама же результативность определяется иерархически, сквозной осью от системы государственного управления через все ведомства к индивидуальному уровню.

7. *Социальная и правовая защищенность государственных служащих* – это и социальный пакет, и защита от незаконного вмешательства в деятельность государственного служащего (например, от противоправного приказа), справедливые процедуры дисциплинарного производства (в том числе проведение служебного расследования), надежные механизмы служебного и судебного разрешения служебных правовых споров и т.д. создают дополнительную привлекательность государственной службы для квалифицированных кадров.

¹ От английского Key performance indicators

8. *Эффективный антикоррупционный механизм*, предотвращающий конфликт интересов на государственной службе, контролирующий коррупционные риски, обеспечивающий прозрачность доходов, крупных расходов и имущества государственных служащих, высокие стандарты этики, открытость государственной службы и ее отзывчивость к обратной связи от общества.

Для адаптации этих наилучших зарубежных практик к реформе государственной службы Узбекистана необходимо было учитывать следующие локальные базовые институциональные рамки и требования:

1. Формирование ответственного Правительства на фоне укрепления парламентаризма для работы в условиях политической конкуренции и замещение неформального коррупциогенного патронажа институционализированным, осуществляемом в правовом поле.

2. Реформа государственной службы в контексте общей административной реформы в координации с реформой административных процедур и юстиции, государственных услуг и электронного правительства, основ государственного и хозяйственного управления, государственной кадровой политики, доступа к публичной информации и т.д.

3. Плавный поэтапный управляемый переход к гибридной модели с элементами карьеры без разрушения действующей системы и с возможностью корректировки процесса реформирования и процесса смены кадров, начиная с эшелона старших руководителей.

4. Система карьерных классов и рангов, распределяемых по итогам определения заслуг (переподготовки в Национальном кадровом резерве и фильтрации через экзамены), а не по текущему должностному статусу государственных служащих.

5. Максимальная экономичность реформы без лишних затрат на раздутые управляющие ведомства и автоматические увеличения материальных выплат государственным служащим.

6. Реформирование по принципам доказательственной политики, то есть на основе результатов функционального и институционального анализа действующей государственной службы, подготовки новых учебных программ и методик динамического обучения и кадров практико-ориентированного образования государственных служащих, разработке матрицы компетенций, решения процедурных и институциональных вопросов управления государственной службой и т.д.

Эти задачи разработчики проекта постарались решить в проекте закона, предложив такую модель перехода, которая позволила бы охватить все выше указанные наилучшие международные и зарубежные практики и учесть собственные условия Узбекистана.

Матрица компетенций как способ повышения эффективности деятельности государственных служащих

Сегодняшний государственный служащий сталкивается с проблемами высочайшей сложности в многогранных и мультикультурных обществах, требующих от него более высокой квалификации, чем когда-либо. В то же время во многих странах системы и инструменты правительства существенно оцифрованы, открыты и переведены в сетевую форму¹.

Такие глобальные вызовы требуют от государственных служащих ускоренного перехода на правильные знания, умения и навыки, необходимые для эффективного и результативного осуществления государственной службы. В свою очередь знания, умения и навыки объединяются в компетенции государственного служащего.

Идея необходимости перевода государственной службы в плоскость работы по компетенциям не нова. Еще в 1973 году психолог Гарвардского университета Дэвид МакКлилланд в своей статье «Проверка компетенций вместо интеллекта» привел обобщение ряда исследований, которые показали, что тесты способностей, традиционно используемые психологами для прогнозирования эффективности и производительности труда, на самом деле не могли их предсказать. Кроме того, он определил, что тестирование способностей часто основано на культурных особенностях, поэтому зачастую бывает предвзятым. Он также установил, что другие традиционные методы проверки, используемые при приёме на работу (экзамены и сбор рекомендаций) также были плохим механизмом прогнозирования успешной работы. В этой связи МакКлилланд занялся разработками альтернативных способов проверки, которые дали бы более глубокое понимание того, что он назвал компетенциями².

На сегодняшний день существует множество определений того, что такое компетенция. Например:

¹ OECD (2017), Skills for a High Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. - P. 9 <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>

² Using Competencies to Identify High Performers: An Overview of the Basics. Hay Group, Inc. 2003. P.1

Компетентность определяется как основополагающая характеристика лица, которая позволяет ему обеспечить превосходную производительность в заданной работе, роли или ситуации¹.

Европейская квалификационная рамка определяет компетенцию как доказанную способность использовать знания, навыки и личные, социальные и/или методологические способности в работе, учебных ситуациях и в профессиональном и личном развитии.

Международный совет стандартов профессиональной подготовки и обучения определяет компетенцию как знание, умение и или отношение, которое позволяет эффективно выполнять деятельность по определенной профессии или функции в соответствии со стандартами, ожидаемыми в сфере занятости².

Структура управленческих компетенций, применимых к государственным служащим, представляет собой модель айсберга. Знания и навыки образуют его «видимую», то есть определяемую и измеряемую часть. Личностные же характеристики, объединяющие социальную роль, личный имидж, черты и мотивы государственного служащего, как правило, скрыты и неочевидны, однако именно они определяют и контролируют верхушку айсберга. При этом первые два элемента могут осознаваться государственным служащим, вторые же два обычно находятся в плоскости неосознаваемого³.

При этом знания представляют собой набор информации, операционного или технического понимания лица о чем-либо, а навыки – то, что человек способен делать. Эта верхушка айсберга может быть измерена и оценена.

Социальная роль (те роли, которые люди играют в обществе), личный имидж (отношения и ценности, которые формируют самоощущение человека), черты (устойчивые характеристики людей), а также мотивы, которые заставляют людей что-либо делать, формируют скрытую часть айсберга, которую трудно сформировать, изменить и оценить.

¹ Using Competencies to Identify High Performers: An Overview of the Basics. Hay Group, Inc. 2003. P.1; Boyatzis. Competency Dictionary for Civil Services. P. 8 <http://persmin.nic.in/otraining/Competency%20Dictionary%20for%20the%20Civil%20Services.pdf>

² R. Nikolov, E. Shoikova, E. Kovatcheva. Competence Based Framework For Curriculum Development. PICTET: EQF-based professional ICT training for Russia and Kazakhstan. Sofia, 2014. P.4

³ Using Competencies to Identify High Performers: An Overview of the Basics. Hay Group, Inc. 2003. P.2

Знания и навыки, формирующие верхушку айсберга, легче формировать и развивать. Нижние же уровни формируются и развиваются значительно сложнее. Это разграничение крайне важно при управлении человеческими ресурсами государственной службы.

С учетом быстрых темпов развития современного общества, для решения текущих задач эффективнее привлекать на государственную службу людей с уже развитыми глубоко укоренившимися компетенциями, а не обучать их в краткосрочной перспективе. Тем не менее, можно развивать их в течение более длительного периода в ходе планирования карьеры и работы, что даст им возможность развивать характеристики, которые будут важны в дальнейшем, на более высоких должностях. Кроме того, чем сложнее работа или роль, тем более вероятно, что самая лучшая производительность определяется характеристиками, находящимися на более низких уровнях айсберга, чем навыки и знания, связанные с задачами, наверху. Поэтому выбор на основе квалификации или навыков не поможет выбрать самых лучших исполнителей на этих должностях¹.

В этой связи при проведении реформы государственной службы с переходом на гибридную модель с элементами карьеры возникает два вопроса:

1. Какие навыки необходимы государственному служащему для соответствия текущим и будущим потребностям общества и государства;

2. Как привлечь государственных служащих, которые будут обладать такими навыками.

При решении первого вопроса страны ОЭСР считают, что навыки современного государственного служащего, его способного отвечать не только реалиям сегодняшнего дня, но и смотреть в будущее, и компетенции должны соответствовать публичной ценности. Каналы создания публичной ценности объединены в 4 группы:

– *Политическое консультирование и анализ*: гражданский служащий работает с избранными должностными лицами над разработкой политики. Однако, новые технологии, растущие число относящихся к политике исследований и разнообразие взглядов граждан требует новых навыков для эффективного и своевременного политического консультирования.

¹ Using Competencies to Identify High Performers: An Overview of the Basics. Hay Group, Inc. 2003. P.3

– *Предоставление услуг и вовлечение граждан.* Гражданские служащие работают напрямую с гражданами и пользователями правительственных услуг. Новые навыки необходимы гражданским служащим для эффективного вовлечения граждан, коллективного финансирования идей и совместного создания лучших услуг.

– *Ввод в эксплуатацию и контрактация:* Не все публичные услуги оказываются напрямую публичными служащими. Правительства во всех странах ОЭСР все больше вовлекают третьи стороны в предоставление услуг. Это требует навыков в разработке, контроле и управлении контрактными процессами в других организациях.

– *Управление сетями:* От гражданских служащих и правительств требуется работа за пределами организационных границ, чтобы касаться комплексных вызовов. Это требует навыков объединения, сотрудничества и развития общего понимания через общение, доверие и взаимную приверженность¹.

Каждому каналу формирования публичных ценностей соответствует свой мета-навык:

Канал создания публичной ценности	Мета-навык
Политическое консультирование и анализ	Стратегическое мышление (видение и ориентация на будущее).
Предоставление услуг и вовлечение граждан.	Гибкость (гибкость и управление изменениями);
Ввод в эксплуатацию и контрактация	Сотрудничество (совместная работа через границы и построение отношений);
Управление сетями	Творческое мышление (креативность и инновации)

Эти четыре канала создания публичных ценностей должны рассматриваться через призму профессионализма, стратегии и инноваций, преломляя указанные мета-навыки:

Профессионализм определяется наличием на государственной службе квалифицированных, беспристрастных, руководствующихся ценностями и этичных государственных служащих.

¹ OECD (2017), Skills for a High Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. - P. 9 <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>

Стратегические навыки включают в себя ориентацию на будущее и основанность на доказательствах, особенно на уровне менеджмента, для поощрения взаимодействия между экспертными областями, управлением рисками, прогнозированием и гибкостью.

Инновационные навыки необходимы при достижении предела из-за устаревших конструкций и систем организаций публичного сектора для реструктуризации инструментов правительства и развития новел для решения острых и срочных политических вызовов.

Наложение одного на другое формирует наиболее общую структуру матрицы (или иначе рамки) компетенций¹.

Каналы формирования публичной ценности	Профессиональные навыки	Стратегические навыки	Инновационные навыки
<i>Политическое консультирование и анализ</i>	Правовая, регуляторная, экономическая...	Предвидение, доказательства, гибкость	Новый инструментарий для разработки политики
<i>Предоставление услуг и вовлечение граждан</i>	Услуги, программа поддержки, коммуникации	Вовлечение граждан для улучшения политических итогов	Краудсорсинг, совместное создание
<i>Ввод в эксплуатацию и контрактация</i>	Ценность денег, бизнес и коммерческая	Использование и развитие рынков для улучшения итогов политики	Быстрое развитие, социальные финансы
<i>Управление сетями</i>	Отношения с выгодоприобретателями, создание партнерства	Выстраивание целей, ресурсов, действий	Правительство как платформа, социальные инновации

Сами навыки также подразделяются на:

– *базовые* или пороговые компетенции, которые необходимы каждому государственному служащему для эффективного выполнения его работы без различия между качеством работы, то есть такие, которые необходимы любому государственному служащему.

¹ Адаптировано с OECD (2017), Skills for a High Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. - P. 31 <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>

– *дифференцированные* компетенции, которыми обладают лучшие государственные служащие, но не обладают среднестатистические, и носителей которых как правило не хватает¹.

Также существует классификация компетенций по другим основаниям. Например:

- мягкие (связанные с поведением и влиянием);
- жесткие (связанные с техническими способностями);
- ключевые (связанные с успехом деятельности органа);
- функциональные (единые характеристики для группы работ с единообразными функциями);
- специфические (относящиеся к особому виду работы);
- отличительные (которые отличают успешного государственного служащего от слабого);
- пороговые (базовые компетенции, которые необходимы для выполнения работы);
- трансформационные (развивающие)².

Перед Узбекистаном сегодня стоит задача по формированию новой профессиональной государственной службы. Определение того, какой она должна быть, включает в себя вопросы внешней организации государственной службы, как деятельности. А поскольку эту деятельность осуществляют люди, то недостаточно просто решить, какая это будет деятельность. Необходимо определить, каким характеристикам должен соответствовать государственный служащий, способный профессионально, стратегически и инновационно осуществлять государственную службу, не только как ежедневную работу, но в духе служения обществу, формируя и сохраняя публичную ценность.

Определение необходимых компетенций, которым должен соответствовать государственный служащий новой государственной службы, – это комплексный процесс изменения подходов к управлению кадрами государственной службы. Государственные служащие неоднородны – они осуществляют разные функциональные обязанности на разных должностях, обладая разной степенью властных полномочий. Они также не взаимозаменяемы.

¹ Using Competencies to Identify High Performers: An Overview of the Basics. Hay Group, Inc. 2003. P.4

² R. Nikolov, E. Shoikova, E. Kovatcheva. Competence Based Framework For Curriculum Development. ICTET: EQF-based professional ICT training for Russia and Kazakhstan. Sofia, 2014. P.5

Это ставит вопрос о том, что политика занятости на государственной службе должна охватывать не только количественные факторы (численность государственных служащих, расходы и т.д.), но прежде всего индивидуальные качественные навыки и экспертность. Такие индивидуальные знания, умения и навыки формируют компетенции, ранжированные в рамках матрицы в соответствии с уровнем, необходимым для осуществления конкретной службы.

Понимая, что конкретные навыки, необходимые разным государственным служащим в разных странах различаются, а также текущие приоритеты государств с течением времени изменяются, невозможно сформировать раз и навсегда приемлемую для всех стран и государственных служащих матрицу. Ее разработка начинается с диагностики потребностей государственного аппарата на конкретных функциональных позициях. Эти функциональные позиции определяются в рамках классификации государственных служащих.

Лиссабонская Стратегия 2010 года определила необходимость модернизации обучения в направлении развития семи универсальных компетенций:

- коммуникация на родном языке,
- коммуникация на иностранных языках,
- компетенции в математике, науке и технологиях,
- цифровая компетенция,
- способность учиться,
- межкультурная и социальная компетенция и гражданская компетенция,
- инициативность и предпринимательство¹.

В Болгарской Национальной Квалификационной Рамке определены четыре универсальных личностных и профессиональных компетенции, как основа обучения:

- независимость и ответственность,
- обучаемость,
- коммуникации и социальная компетенция,
- профессиональные компетенции².

¹ R. Nikolov, E. Shoikova, E. Kovatcheva. Competence Based Framework For Curriculum Development. PICTET: EQF-based professional ICT training for Russia and Kazakhstan. Sofia, 2014. P.5

² R. Nikolov, E. Shoikova, E. Kovatcheva. Competence Based Framework For Curriculum Development. PICTET: EQF-based professional ICT training for Russia and Kazakhstan. Sofia, 2014. P.5

В Узбекистане законопроект предлагает разделить государственных служащих на 4 класса: политический, который будет выведен из системы карьеры; старший, объединяющий 2 ранга; основной, включающий 5 рангов; вспомогательный. Каждому классу и рангу карьерной службы в матрице компетенций будет соответствовать определенный набор навыков, необходимых для осуществления деятельности государственного служащего соответствующего ранга. Поскольку матрица компетенций не статична, а ее создание является кропотливым и трудоёмким процессом, разработка и утверждение матрицы компетенций законопроектом отнесена в ведение органа управления государственной службой с учетом текущих приоритетов Республики Узбекистан.

Матрица компетенций в рамках предлагаемой гибридной модели государственной службы в Узбекистане является основанием не только классификации государственных служащих, но также планирования и развития карьеры, организации системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации, установления показателей эффективности и результативности государственных служащих в рамках Национального кадрового резерва.

Поступление на государственную службу предлагается осуществлять тремя путями, гарантирующими поэтапность перехода от действующей должностной к гибридной модели:

- для действующих государственных служащих – в порядке переподготовки в условиях действительной государственной службы,
- для лиц, изъявивших желание поступить на государственную службу впервые – в порядке подготовки,
- для молодых талантливых выпускников вузов – в порядке прохождения программы ускоренного развития компетенций.

Во всех трех случаях подготовка и переподготовка осуществляются в Национальном кадровом резерве по программам обучения, основанным на матрицах компетенций. Эти программы будут утверждаться уполномоченным органом по делам государственной службы и дифференцироваться в зависимости от квалификационного класса, на который претендовал резервист при поступлении в Национальный кадровый резерв, и его специальности. Сроки подготовки и переподготовки разных категорий резервистов различаются. Учебная программа Национального кадрового резерва может предусматри-

вать защиту магистерской диссертации и получение степени магистра государственного управления.

По завершении обучения резервисты будут сдавать квалификационный экзамен, в ходе которого они должны продемонстрировать необходимый для получения классного ранга уровень компетенций. В случае успеха им будет присваиваться соответствующий квалификационный ранг. В случае неудовлетворительного результата квалификационного экзамена резервисту дается дополнительный срок для самоподготовки и возможность сдать экзамен повторно.

Продвижение по карьерной лестнице также основывается на развитии компетенций государственного служащего, основанного на матрице компетенций в порядке переподготовки в Национальном кадровом резерве. Переподготовка государственного служащего проводится в целях освоения новых компетенций, соответствующих более высокому рангу или классу. Она может осуществляться в условиях перехода на службу в резерв или с сохранением государственной должности (в условиях действительной государственной службы).

В настоящее время существуют различные методологические подходы к разработке матриц компетенций. Первоначально проводится разработка концепции и словаря компетенций, который объединяет в себе перечень компетенций, с раскрытием их содержания. Например, Workitect Competency Dictionary разделяется на 3 кластера: компетенции по работе с людьми, компетенции по работе с бизнесом и компетенции по работе с самоуправлением¹. Словарь компетенции по сути и представляет собой матрицу компетенций.

Компетенции по работе с людьми ²	Компетенции по работе с бизнесом	Компетенции по работе с самоуправлением
1	2	3
Лидерство	Предотвращение и решение проблем	31. Уверенность в себе
1. Установление фокуса	16. Сбор диагностической информации	32. Адаптивность
2. Предоставление мотивационной поддержки	17. Аналитическое мышление	33. Личная кредитоспособность

¹ R. Nikolov, E. Shoikova, E. Kovatcheva. Competence Based Framework For Curriculum Development. PICTET: EQF-based professional ICT training for Russia and Kazakhstan. Sofia, 2014. P.6

² Workitect Competency Dictionary thirty-five competencies. <http://www.workitect.com/PDF/CompetencyDictionary.pdf>

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
3. Поощрение командной работы	18. Дальновидность	34. Гибкость
4. Укрепление других	19. Концептуальное мышление	35. Личная подотчетность
5. Управление изменениями	20. Стратегическое мышление	
6. Развитие других	21. Техническая экспертиза	
7. Управление исполнением	Достижение результатов	
8. Поощрение разнообразия	22. Инициативность	
Коммуникация и влияние	23. Предпринимательская ориентация	
9. Внимание к коммуникации	24. Поощрение инноваций	
10. Устная коммуникация	25. Ориентация на клиента	
11. Письменная коммуникация	26. Ориентация на результаты	
12. Убедительная коммуникация	27. Тщательность	
13. Межличностная эффективность	28. Решительность	
14. Влияние на других	29. Бизнес проницательность	
15. Создание совместных отношений	30. Глобальная перспектива	

Словари компетенций могут разрабатываться как на страновом уровне, на уровне отдельных организаций, а также на уровне образовательных учреждений, профессиональных сообществ и социальных групп¹. Свои словари компетенций для государственных служащих

¹ Competency Framework for Career Development Practitioners in South Africa. March 2015. Department of Higher Education and Training www.dhet.gov.za; COMPETENCY FRAMEWORK FOR PWS FORECASTERS AND ADVISORS https://www.wmo.int/pages/prog/amp/pwsp/documents/COMPETENCY_FRAMEWORK_FOR_PWS_FORECASTERS_AND_ADVISORS_July_2015.pdf ; OECD (2015), OECD/INFE Core Competencies framework on financial literacy for youth <http://www.oecd.org/finance/Core-Competencies-Framework-Youth.pdf>

есть в Великобритании, Грузии, Индии, Европейском Союзе и других странах.¹ Гарвардский Университет и Постоянный Координатор ООН также имеют свои словари компетенций².

Дальнейшие шаги по переходу на матрицы компетенций включают в себя обзор существующих матриц, систематизированный подход к разработке образовательных программ, основанных на компетенциях, разработку учебного дизайна и инновационного сценария обучения, а также внедрение этих сценариев в практику³.

Методики разработки учебных программ также включают в себя: 1. Концептуализацию, 2. Планирование, 3. Сбор данных, 4. Анализ данных и создания каталога компетенций, 5. Развитие учебных программ, основанных на компетенции, 6. Развитие приложений и пилотного тестирования⁴.

Карьерный государственный служащий, прошедший переподготовку в Национальном кадровом резерве в условиях перехода на службу в резерв, по завершении обучения проходит аттестацию на повышение в квалификационном ранге. В основе аттестации также лежит матрица компетенций.

Аналогичный подход используется в странах Европейского Союза, где лица, прошедшие аттестацию в системе Европейских навы-

¹ R. Nikolov, E. Shoikova, E. Kovatcheva. Competence Based Framework For Curriculum Development. PICTET: EQF-based professional ICT training for Russia and Kazakhstan. Sofia, 2014. P.6; TRANSperant Competences in Europe. Overview of European Competency frameworks. TRACE Project; UK Civil Service Competency Framework. June 18, 2018 <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework>; Core Competence Framework Guidance booklet. Ministry of Justice <http://www.justice.gov.uk/downloads/jobs/competency-framework/core-competence-guidance-booklet.pdf> ; Civil Service Competency Dictionary. Gol-UNDP Project: Strengthening Human Resource Management of Civil Service. <http://persmin.nic.in/otraining/Competency%20Dictionary%20for%20the%20Civil%20Services.pdf>; Georgia's competency dictionary for workforce planning www.spa.ga.gov/pdfs/wfp/G-COMPS.pdf ; The European Qualifications Framework for lifelong learning (EQF). EQF Adaptation Support Portal <http://www.eqf-support.eu/>

² Harvard University Competency Dictionary http://campusservices.harvard.edu/system/files/documents/1865/harvard_competency_dictionary_complete.pdf ; Competency Framework. United Nations Resident Coordinator. November 2015. <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/undg-rc-competency-framework-25-november-2015.pdf>; The European e-Competence Framework (e-CF); Competence Assessment Information System MyCompetence <http://en.mycompetence.bg>; University of Surrey Competency Framework <https://www.surrey.ac.uk/sites/default/files/competency-framework.pdf>

³ R. Nikolov, E. Shoikova, E. Kovatcheva. Competence Based Framework For Curriculum Development. PICTET: EQF-based professional ICT training for Russia and Kazakhstan. Sofia, 2014. P.3

⁴ R. Nikolov, E. Shoikova, E. Kovatcheva. Competence Based Framework For Curriculum Development. PICTET: EQF-based professional ICT training for Russia and Kazakhstan. Sofia, 2014. P.7

ков/компетенций, квалификации и занятости могут использовать полученные и категоризированные навыки и компетенции в любой стране ЕС на 22 европейских языках, без необходимости повторного подтверждения.¹

Подготовка и переподготовка в Национальном кадровом резерве налагает на резервиста обязательство отработки на государственной службе затраченных на его обучение государственных средств. В случае прекращения государственной службы выпускником Национального кадрового резерва в течение трех лет после сдачи квалификационного экзамена, он обязан возместить стоимость затраченных на его подготовку государственных средств в объеме, пропорциональном неисполненным обязательствам.

Повышение квалификации государственного служащего проводится в целях обновления и совершенствования компетенций, соответствующих его рангу. Государственные служащие старшего и основного классов обязаны регулярно повышать квалификацию в Национальном кадровом резерве в соответствии с планами, утверждаемыми уполномоченным органом по делам государственной службы. Государственные органы могут иметь свои ведомственные программы повышения квалификации кадров.

Принимая во внимание необходимость постепенного управляемого перехода на гибридную модель, на первом этапе переподготовку по матрицам компетенции в Национальном кадровом резерве пройдут старшие руководители государственной службы. Первый выпуск резервистов старшего класса ожидается через 3 года с момента введения в действие предлагаемой гибридной модели. Полная переподготовка всех действующих служащих через Национальный кадровый резерв по матрице компетенций и перевод государственного аппарата на гибридную модель с элементами карьерной службы ожидается в течение 10 лет.

Государственные служащие Национального кадрового резерва будут иметь преимущественное право на замещение государственных должностей в порядке внутреннего конкурса, постепенно сменив государственных служащих должностной модели. При этом переход будет планомерным, управляемым, с возможностью балансирования бюджетных расходов и сохранением элементов должностной модели до момента полного перехода к системе карьеры.

¹ European Skills/ Competences, qualifications and Occupations ESCO <https://ec.europa.eu/esco>

Конкурс на замещение государственной должности проводится с целью выявления наиболее достойного кандидата, обладающего навыками, необходимыми для осуществления деятельности по этой должности. В основе конкурсных экзаменов также будет лежать матрица компетенций.

Для стимулирования перехода государственных служащих к гибридной модели будет применяться система мотивации, а не принуждения. В частности, это возможности для постоянного развития и совершенствования навыков, гарантии занятости и содержания на период пребывания в резерве и др.

Матрица компетенций также имеет прямое применения при пребывании государственных служащих на действительной государственной службе (на государственной должности). Она лежит в основе карьерного планирования государственного служащего и установления индикаторов в его занятости и продуктивности¹.

План развития карьеры составляется государственным служащим вместе и его линейным руководителем, включает в себя планы по деятельности и профессиональному и личному росту и развитию государственного служащего на планируемый период. При этом план деятельности государственного служащего должны составляться с учетом его способностей и навыков, которые отражаются в матрице компетенции, соответствующей квалификационному рангу государственного служащего.

План роста и развития должны отражать намерения в улучшении имеющихся либо приобретении новых навыков, необходимых государственному служащему для улучшения показателей эффективности и результативности его деятельности и продвижения по системе карьеры (планирование повышения в квалификационном ранге). Сообразно этому плану государственный служащий повышает свою квалификацию в рамках матрицы компетенций.

Ротация и перевод на другую должность государственных служащих также связана с матрицей компетенций и может быть использована как средство повышения эффективности государственной службы в тех случаях, когда на определенных должностях государственной службы ощущается нехватка каких-либо остро необходимых компетенций.

¹ OECD (2017), Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en#page3

Матрица компетенций лежит и в основе системы оценки эффективности и результативности деятельности государственного служащего. Ключевые показатели эффективности (KPI) государственного служащего формируются с учетом матрицы компетенции, соответствующей выполняемой деятельности. При мониторинге и проверке достижения этих индикаторов среди прочего принимается во внимание степень использования государственным служащим имеющихся у него навыков, уровень владения этими навыками, а также определяются дальнейшие перспективные планы развития и приобретения тех навыков, уровень владения которыми недостаточен или отсутствует¹.

Важно отметить, что применение матриц компетенций вкупе с ключевыми индикаторами эффективности государственной службы смещает функции оценки с контрольной и карательной на мониторинговую и развивающую. Целью оценки становится не устранение «неудобных» государственных служащих, а повышение эффективности государственной службы в целом за счет индивидуального развития каждого государственного служащего.

Матрица компетенции используется также при определении соответствия государственного служащего занимаемой должности и развития системы привлечения на государственную службу молодых талантов.²

Если государственный служащий в ходе мониторинга и оценки неоднократно продемонстрировал недостаток одних и тех же навыков, которые в соответствии с матрицей компетенции необходимы для осуществления деятельности на данной государственной должности, то это ставит вопрос о его соответствии занимаемой должно-

¹ ; Indicators Of Skills For Employment And Productivity: A Conceptual Framework And Approach For Low-Income Countries Oecd And The World Bank In Collaboration With Etf, Ilo And Unesco 2013 A Report For The Human Resource Development Pillar Of The G20 Multi-Year Action Plan On Development <http://www.oecd.org/g20/topics/development/indicators-of-skills-employment-and-productivity.pdf>; Stijn Broecke Indicators Of Skills For Employment And Productivity: A Conceptual Framework And Approach For Low-Income Countries Guides to skills anticipation and matching Cedefop-ILO-ETF expert seminar 4-5 July 2013, Thessaloniki, Greece http://www.cedefop.europa.eu/files/broecke_oecd_indicators_of_skills.pdf

² Talent.OECD Competency framework. http://www.oecd.org/careers/competency_framework_en.pdf; Австралийское правительство (2015), Руководство по управлению талантами государственной службы Австралии, www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/talent-management-guide; OECD (2015) OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234178-en>

сти. Такой подход полностью соответствует международным стандартам и наилучшей зарубежной практике¹.

Применение матриц компетенции дает также цепную реакцию институциональных преобразований в рамках государственной службы, поскольку все выше указанные случаи ее применения требуют полной перестройки системы образования государственных служащих, а также кадрового и организационно-методического управления государственной служебной деятельностью.

Разработчики законопроекта понимают, что процесс такой трансформации не может быть мгновенным, законсервированные системные проблемы не снимаются одновременно. Именно поэтому разработка была направлена на максимально безболезненный и управляемый процесс осуществления перехода с тем, чтобы не создавать шоковую нагрузку на государственный аппарат и государственный бюджет.

Заключение

Государственные служащие вносят важный вклад в рост и процветание государства. Однако сегодня переход на цифровые технологии и более требовательные, плюралистические и сетевые общества ставят перед публичным сектором новые задачи и вызовы, заставляя их работать по-новому. Навыки, необходимые для разработки более эффективных стратегий и правил, эффективной работы с гражданами и государственными услугами, внедрение экономически эффективных услуг и сотрудничество с заинтересованными сторонами в сетевых условиях требуют наличия у государственных служащих абсолютно новых компетенций. В этой связи необходима разработка новых подходов к устранению пробелов в профессиональных навыках путем набора, развития и управления кадрами.

Матрица компетенции сквозной нитью проходит через всю систему реформирования государственной службы Узбекистана и является одним из ключевых столпов классификации государственных служащих, системы их подготовки, переподготовки и повышения квалификации, поступления на государственную службу, замещения государственной должности, карьерного планирования, прохождения

¹ Using Competencies to Identify High Performers: An Overview of the Basics. Hay Group, Inc. 2003. P.6; OECD (2012), Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en>

государственной службы, оценки эффективности и результативности государственных служащих и др.

Она также является основой управляемого перехода на гибридную модель государственной службы, создает возможности для регулируемого распределения нагрузки на государственный бюджет в процессе реформ, является элементом развития карьерных гарантий, повышения профессионализма, эффективности и привлекательности государственной службы.

Всё это, дополненное терминологическим определением государственной службы и государственного служащего, тенденциями к отходу от финансирования государственной службы из внебюджетных ведомственных фондов и полному поэтапному его переводу в государственный бюджет, разделением трудового и административного начал (оформление поступления на государственную службу и ее прекращения административным актом), созданием Национального кадрового резерва и системы управления государственной службой, разработкой системы дисциплины, этики и ответственности государственных служащих и другими новациями в государственной службе Узбекистана соответствует наилучшим зарубежным и международными стандартам и практикам и позволяет надеяться на создание в скором времени стабильной и профессиональной государственной службы в Узбекистане, а также на исполнение Стамбульского плана действий по противодействию коррупции.

Список использованной литературы:

1. Указ Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 года № УП-4947 http://www.lex.uz/Pages/GetPage.aspx?lact_id=3107042
2. Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису от 22 декабря 2017 года <http://www.uza.uz/ru/politics/poslanie-prezidenta-respubliki-uzbekistan-shavkata-mirziyeev-23-12-2017>
3. Промежуточный доклад правительства о выполнении рекомендаций Третьего раунда мониторинга Стамбульского плана действий для Узбекистана. Одобрен Пленарным заседанием АКС 15 сентября 2016 г. – С. 21. www.oecd.org/corruption/acn
4. Проект Закона Республики Узбекистан «О государственной службе» <https://regulation.gov.uz/ru/documents/2373>
5. Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии, достижения и проблемы 2013–2015 гг. ОЭСР, 2016 – С. 197 www.oecd.org/daf/anti-bribery

6. Австралийское правительство (2015), Руководство по управлению талантами государственной службы Австралии, www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/talent-management-guide
7. Civil Service Competency Dictionary. Gol-UNDP Project: Strengthening Human Resource Management of Civil Service. <http://persmin.nic.in/otraining/Competency%20Dictionary%20for%20the%20Civil%20Services.pdf>
8. COMPETENCY FRAMEWORK FOR PWS FORECASTERS AND ADVISORS // https://www.wmo.int/pages/prog/amp/pwsp/documents/COMPETENCY_FRAMEWORK_FOR_PWS_FORECASTERS_AND_ADVISOR_S_July2015.pdf
9. Competency Framework for Career Development Practitioners in South Africa. March 2015. Department of Higher Education and Training www.dhet.gov.za
10. Competency Framework. United Nations Resident Coordinator. November 2015. <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/undg-rc-competency-framework-25-november-2015.pdf>
11. Core Competence Framework Guidance booklet. Ministry of Justice <http://www.justice.gov.uk/downloads/jobs/competency-framework/core-competence-guidance-booklet.pdf>
12. European Skills/ Competences, qualifications and Occupations ESCO <https://ec.europa.eu/esco>
13. Georgia's competency dictionary for workforce planning www.spa.ga.gov/pdfs/wfp/G-COMPS.pdf
14. Harvard University Competency Dictionary http://campusservices.harvard.edu/system/files/documents/1865/harvard_competency_dictionary_complete.pdf
15. Indicators Of Skills For Employment And Productivity: A Conceptual Framework And Approach For Low-Income Countries Oecd And The World Bank In Collaboration With Etf, Ilo And Unesco 2013 A Report For The Human Resource Development Pillar Of The G20 Multi-Year Action Plan On Development <http://www.oecd.org/g20/topics/development/indicators-of-skills-employment-and-productivity.pdf>
16. MyCompetence <http://en.mycompetence.bg>
17. OECD (2012), Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en>
18. OECD (2017), Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en#page3
19. OECD (2015), OECD/INFE Core Competencies framework on financial literacy for youth <http://www.oecd.org/finance/Core-Competencies-Framework-Youth.pdf>
20. OECD (2017), Skills for a High Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>

21. OECD (2015) OECD Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234178-en>
22. Stijn Broecke. Indicators Of Skills For Employment And Productivity: A Conceptual Framework And Approach For Low-Income Countries Guides to skills anticipation and matching Cedefop-ILO-ETF expert seminar 4-5 July 2013, Thessaloniki, Greece http://www.cedefop.europa.eu/files/broecke_oecd_indicators_of_skills.pdf
23. Talent.OECD Competency framework. http://www.oecd.org/careers/competency_framework_en.pdf
24. The European e-Competence Framework (e-CF); Competence Assessment Information System
25. The European Qualifications Framework for lifelong learning (EQF). EQF Adaptation Support Portal <http://www.eqf-support.eu/>
26. The University of Surrey Competency Framework <https://www.surrey.ac.uk/sites/default/files/competency-framework.pdf> TRANsperant Competences in Europe. Overview of European Competency frameworks. TRACE Project
27. UK Civil Service Competency Framework. June 18, 2018 <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework>
28. Using Competencies to Identify High Performers: An Overview of the Basics. Hay Group, Inc. 2003. <http://persmin.nic.in/otraining/Competency%20Dictionary%20for%20the%20Civil%20Services.pdf>
29. Worktect Competency Dictionary thirty-five competencies. <http://www.worktect.com/PDF/CompetencyDictionary.pdf>
30. R. Nikolov, E. Shoikova, E. Kovatcheva. Competence Based Framework For Curriculum Development. PICTET: EQF-based professional ICT training for Russia and Kazakhstan. Sofia, 2014.

**Предпосылки и перспективы введения правовой категории
юридических лиц публичного права в Казахстане**
**Introducing the legal category of public law legal entities
in Kazakhstan: prerequisites and prospects**

Арыстан Асель,
старший научный сотрудник отдела гражданского,
гражданско-процессуального законодательства
и исполнительного производства
Института законодательства Республики Казахстан,
магистр юридических наук (г. Астана, Казахстан)
assel.arystan@gmail.com
Arystan Asel,
Senior Researcher, Civil, Civil Procedure Legislation and
Enforcement Procedure Department,
Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan,
Master of Law (Astana, Kazakhstan)

Целью настоящей работы является выявление предпосылок и определение перспектив внедрения категории юридических лиц публичного права в казахстанское право. Для достижения цели были поставлены задачи по исследованию правовой природы юридических лиц публичного права с учетом зарубежного опыта, казахстанского законодательства, а также существующего практического опыта. На основании полученных результатов сформулированы выводы и предложения.

Ключевые слова: юридические лица публичного права, государство, государственные функции, государственные органы, государственное управление.

The purpose of the paper is to identify the prerequisites and determine the prospects for the introduction of the category of legal entities of public law into Kazakhstan law. To achieve the aim the author studies the legal nature of legal entities of public law, taking into account foreign experience, Kazakh legislation, as well as existing practical experience. On the basis of the results obtained, conclusions and proposals are formulated.

Keywords: legal persons of public law, state, state functions, state bodies, state administration.

В настоящее время категория юридических лиц публичного права (*далее* – ЮЛПП) вызывает активное обсуждение в юридической литературе постсоветского пространства. Интерес к этому во-

просу обусловлен, с одной стороны, возрастающей вовлеченностью государства в имущественные отношения, с другой стороны, экономической привлекательностью использования частнопроводных методов в государственном управлении.

В последнее десятилетие конструкция ЮЛПП появилась в законодательстве некоторых постсоветских стран (Грузия, Азербайджан, Украина, Молдова, прибалтийские страны), но теория этого вопроса у них не разработана.

Конструкция ЮЛПП признана правом большинства стран Европейского союза, где понятие ЮЛПП чаще используется в доктрине и судебной практике, в законодательстве используется редко¹. В зарубежном праве не сложились общепризнанные подходы к конструкции ЮЛПП. Отсутствие общепризнанной и единой правовой модели можно объяснить тем, что она возникает на основе обобщения практики конкретного государства.

Предпосылки введения правовой категории ЮЛПП

В основе дискуссии о целесообразности разработки конструкции ЮЛПП в праве постсоветских стран лежат две проблемы. Одна из них связана с правоспособностью государства в имущественных отношениях, другая обусловлена заимствованием публичным правом гражданско-правовых конструкций и методов.

Гражданская правоспособность государства

Государство участвует в имущественных отношениях на началах равенства. Тем не менее, правовой режим участия государства и государственных органов в этих отношениях отличается от участия частных лиц. Законодатель, признавая государство и государственные органы юридическими лицами, одновременно с этим создает специальные правила для регламентации их организационно-правовой формы, правового режима деятельности, имущества и гражданско-правовых действий, тем самым, выводя их участие из-под общеправового регулирования. Например, в Казахстане действует специальный закон, устанавливающий порядок осуществления

¹ Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса [Текст] // Журнал российского права. 2016. № 8. С. 138; Сулейменов М.К., Карагусов Ф.С., Кот А.А., Дуйсенова А.Е., Скрыбин С.В. О понятии и правовом статусе юридических лиц публичного права в законодательстве некоторых развитых иностранных государствах и бывших советских республиках [Электронный ресурс] // Сетевое издание «Zakon.kz». URL: <http://www.zakon.kz/4902443-o-ponyatii-%D1%96-pravovom-statuse.html> (дата обращения: 20.06. 2018).

имущественных прав государства¹. В России регулирование деятельности государственных корпораций выведено из-под действия большинства общих норм гражданского и административного права².

Следует признать, что публично-правовая природа государства оказывает влияние на правовой статус его юридических лиц. Правоспособность таких юридических лиц может определяться не столько их организационно-правовой формой, сколько целями и задачами деятельности. Так, классическая конструкция юридического лица, разработанная гражданским правом, не предназначена для осуществления властных полномочий. Но в Казахстане и России создаются и функционируют юридические лица, за которыми закрепляется реализация государственных функций (национальные компании в Казахстане, государственные корпорации в России).

В казахстанской практике можно проследить две явные тенденции: 1) правовое регулирование участия государства в имущественных отношениях все больше обособляется и выводится из-под действия общих норм гражданского права; 2) правовой статус отдельных юридических лиц государства приобретает публично-правовые элементы. В настоящее время цивилисты рассматривают названные явления, как аномалии в идеальном воплощении принципа равенства участников гражданских правоотношений, и не желают мириться с погрешностями и исключениями в классических конструкциях гражданского права³.

Заимствование гражданско-правовых конструкций публичным правом

Заимствование законодательством постсоветских государств категории ЮЛПП диктуется необходимостью оптимизации государственного управления в новых экономических условиях. Государ-

¹ Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV «О государственном имуществе» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000413> (дата обращения: 20.06.2018).

² Федеральный закон от 12 января 1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 20.06.2018).

³ См. Юрий Григорьевич Басин: Ученый, Учитель, Личность. – Алматы: ТОО «Юридическая фирма «AEQUITAS». 2013. С 110; Сулейменов М.К. Юридические лица публичного права: есть ли необходимость закреплять эту категорию в законодательстве Казахстана? [Электронный ресурс] // URL: <https://www.zakon.kz/4829397-juridicheskie-lica-publichnogo-prava.html> (дата обращения: 20.06.2018); Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права [Текст] // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 4–24.

ственное управление сегодня направлено на эффективное предоставление публичных услуг населению (развитие новых форм управленческого взаимодействия, формирование «электронного правительства», развитие «онлайновых» услуг и др.)¹. Законодательное обеспечение деятельности по оказанию публичных услуг разрабатывается посредством заимствования преимуществ корпоративного менеджмента и широкого применения диспозитивных методов. Например, в Грузии применение конструкции ЮЛПП к государственным органам позволило сохранить за ними властные полномочия, с одной стороны, и использовать методы корпоративного управления в их деятельности, с другой. Таким образом, содержание конструкции ЮЛПП во многом определяется сферой административного права и потребностями экономики, но в то же время ее разработка невозможна без участия цивилистов. Преобразование органов государственных доходов в Грузии основывалось на новых принципах финансирования и новых видах вещных прав в гражданском праве.

Несмотря на то, что правовой статус ЮЛПП определяется особенностями системы государственного управления, дискуссия о целесообразности введения новой конструкции ведется преимущественно в гражданско-правовой науке и без учета назревших проблем государственного управления. Правовой статус ЮЛПП в отрыве от государственного управления не позволит цивилистам понять их правовую природу и содержание, поэтому исследования должны проводиться на стыке частного и публичного права, а анализ зарубежного опыта должен учитывать особенности системы государственного управления каждой страны в отдельности. Только комплексный подход к разработке конструкции ЮЛПП позволит обеспечить ее эффективность и гармонично вписать в действующую систему права.

Публичные и государственные функции

В исследовании правового статуса ЮЛПП особо следует акцентировать внимание на осуществляемые ими функции, поскольку эти функции должны быть отделены от государственных функций.

В Казахстане на законодательном уровне не определена правовая природа государственных функций, не проведено четкого разграничения между государственными функциями и государственными

¹ Фалина А.С. Сервисное государство: истоки теории, элементы практики // Социология власти. 2012. № 1. С. 133.

ми услугами¹. Кроме того, в соответствии с положениями Конституции Казахстана властные полномочия не могут делегироваться иным организациям, кроме государственных органов. В связи с этим в законодательстве возникают коллизии и пробелы в вопросе осуществления властных полномочий иными субъектами. И они до сих пор не решены. Полагаем, преодолеть сложившийся подход поможет введение понятия «публичные функции». Новое понятие позволит объяснить двойственную природу негосударственных субъектов, осуществляющих государственные функции. Данное предложение приобретает большую актуальность особенно сейчас, когда в Казахстане идет законопроектная работа по вопросам передачи государственных функций в конкурентную среду и намечена цель по развитию института саморегулирования.

Раздельное от государства понимание публичной функции позволит по-новому взглянуть на роль государства в общественных отношениях и отойти от строгого монизма исполнительной власти, когда полномочия Правительства дробятся между ним самим и организациями, входящими в его структуру. В современный период государственное управление уже не осуществляет одностороннее прямое управление по вертикали сверху вниз, поэтому термин «государственный» не способен охватить то множество субъектов и механизмов, которое сегодня вовлечено в процесс государственного управления².

В настоящее время теория публичных функций в странах постсоветского пространства не сложилась, и ведущая роль в формировании понимания публичных функций принадлежит законодательству³. Поэтому необходимо на законодательном уровне определить объективные параметры государственных функций, составляющих основу

¹ См. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления»; Дополнительное постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 16 мая 2013 года № 2 «Об истолковании Нормативного постановления Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8 «Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления».

² Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Указ. соч. С. 136.

³ Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 323.

организации и деятельности государственных органов, которые не могут быть делегированы иным субъектам (являются исключительной «монополией» государства). В этих целях необходим тщательный анализ конституционно-правовых норм государства.

Перспективы введения правовой категории ЮЛПП

В Казахстане интерес к правовой категории ЮЛПП обусловлен следующими факторами:

- 1) активное участие государства в имущественных отношениях;
- 2) заимствование системой государственного управления частноправовых методов регулирования;
- 3) развитие институтов саморегулирования и сорегулирования;
- 4) появление общественных институтов, выступающих от имени государства и наделенных властными полномочиями по отношению к третьим лицам.

Главной предпосылкой для возникновения теории ЮЛПП является стремление государства использовать частноправовые методы в реализации своих функций. Но использование частноправовых методов создает для него угрозу утраты публично-правового статуса, в том числе государственного иммунитета. Для ситуаций, когда государство стремится реализовать свои функции с помощью частноправовых методов, ему необходимо создавать специальное правовое регулирование, чтобы сохранить за собой публично-правовой статус. Так, в зарубежном праве применение конструкции ЮЛПП (во Франции и Канаде) позволяет государству сохранить его привилегии и иммунитет в гражданско-правовых отношениях¹.

Использование частноправовых методов в государственном управлении можно проследить на примере деятельности Национального Банка Республики Казахстан (далее – НБ). Казахстанское законодательство позволяет НБ осуществлять коммерческую деятельность в организационно-правовой форме учреждения, при этом сохраняя за ним статус государственного органа. Особый правовой статус НБ обусловлен тем, что НБ при реализации государственных функций по управлению денежно-кредитной системой применяет не только публично-правовые методы в виде властных предписаний, но и частноправовые методы посредством совершения сделок с финансовыми организациями (прямое и опосредованное управление). За-

¹ Годэн Р.П. Взаимосвязь между публичной и частной собственностью в Канаде и Квебеке // Вестник гражданского права. 2006. № 2. С. 240–241.

ключение коммерческих сделок используется НБ в рамках денежно-кредитной политики как вспомогательная деятельность по отношению к деятельности по реализации государственных функций¹.

По нашему мнению, ЮЛПП, в понимании западноевропейских порядков, уже проникли в казахстанское право. В практике функционируют юридические лица, осуществляющие обеспечение реализации государственной политики, и государственные органы, осуществляющие коммерческую деятельность. Для тех и других создан специальный правовой режим деятельности, который ограничивает применение общих частноправовых и публично-правовых норм. Такие субъекты занимают промежуточное звено между классическими юридическими лицами (субъектами гражданского права) и государственными органами (субъектами публичного права), и существуют в рамках исключений, обусловленных методами государственного управления в сфере экономики.

Примерами организаций, обладающими признаками ЮЛПП, могут служить Национальный Банк Республики Казахстан, Национальный Фонд Республики Казахстана, Фонд национального благосостояния, группа Фонда национального благосостояния, Банк развития Казахстана, автономный кластерный фонд, Государственная корпорация «Правительство для граждан», Инвестиционный Фонд Казахстана, Национальный инновационный фонд и др.

Полагаем, что признание ЮЛПП казахстанским правом не предполагает создание новых субъектов. Введение новой правовой категории позволит осмыслить, обобщить практический опыт и направить развитие практики в дальнейшем.

Способы введения правовой категории ЮЛПП

Признание ЮЛПП требует законотворчества в области административного права, где предстоит пересмотреть основы организации и осуществления государственного управления, очертить круг субъектов государственного управления и установить правила их деятельности. Законность деятельности ЮЛПП и их должностных лиц должны обеспечиваться нормами публичного права, а не частного.

Основные проблемы относительно правового статуса ЮЛПП в гражданском праве являются¹:

¹ Жаксыбек Ж. Правовой статус Национального Банка Казахстана и его роль в развитии банковской системы страны [Текст] // Право и управление. XXI век. 2011. № 3 (20). С. 59.

- 1) порядок и условия участия ЮЛПП в имущественных отношениях;
- 2) принципы финансирования их деятельности и виды вещных прав на переданное имущество;
- 3) содержание и пределы гражданско-правовой ответственности.

Вряд ли каждый из этих вопросов имеет универсальный ответ, относящийся ко всем ЮЛПП. Если сделать попытку дать ответы на вопросы выше в отношении Национального Банка и национальной компании «КазМунайГаз», мы столкнемся с тем, что не найдем универсальных единых решений для обеих организаций. Их правовой статус связан с той ролью, которую они играют в реализации государственной политики.

Внедрение ЮЛПП в законодательство РК можно осуществить двумя разными способами². *Первый способ* заключается в том, чтобы ограничить гражданско-правовое регулирование в отношении ЮЛПП обязательственными и вещно-правовыми отношениями с изъятиями, установленными законами, а остальные вопросы, в том числе затрагивающие порядок создания и правового статуса, отнести к предмету административно-правового регулирования. Данный вариант потребует минимальной законодательной коррекции.

Второй способ заключается в выведении отношений с участием ЮЛПП целиком из-под регулирования гражданского законодательства и компетенции общих судов (что потребует развитие административных судов, как обязательного элемента). В этом случае административное право заимствует конструкцию юридического лица и не затрагивает классификацию частных юридических лиц.

В связи с тем, что правовой статус ЮЛПП в имущественных отношениях схож с публично-правовым статусом государства, мы считаем, что предпочтительнее использовать первый подход: а) сохранить общее понятие юридического лица; б) установить специальные требования для их участия в гражданском обороте. Но в целях комплексного и системного решения вопроса, какой из вариантов эффективнее в казахстанских условиях, необходимо провести ревизию законодательства на выявление уже существующих организа-

¹ Суханов, Е. А. Указ. соч. С. 4-24.

² См. подробнее Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. 2008. № 3. С. 41–42; Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Указ. соч. С. 137–139.

ций, которые подпадают под признаки ЮЛПП, а также оценить текущее состояние правового регулирования их деятельности.

Заключение

На основании проведенного исследования выработаны следующие выводы и предложения:

1. Каждое государство разрабатывает собственную конструкцию юридических лиц публичного права, исходя из целей и задач государственного управления.

2. Правовой статус ЮЛПП является «производным» от правового статуса государства и предоставляет возможность сохранить государственный иммунитет в осуществлении деятельности, направленной на достижение публичных целей.

3. Рассмотрение и изучение вопроса внедрения института ЮЛПП должно основываться на четком разграничении государственных функций от иных видов публичных функций.

4. Заимствование деления юридических лиц на частные и публичные требует ревизии законодательства на выявление субъектов, имеющих признаки ЮЛПП. Необходимо обратить внимание на собственную сложившуюся практику, а не заимствовать готовую концепцию других государств.

5. Введение конструкции ЮЛПП в законодательство Казахстана, следуя международной практике, не имеет обязательного характера, но имеет концептуальное значение для доктрины.

6. Правовой статус ЮЛПП определяется основами организации и осуществления государственного управления, в особенности применяемыми методами в регулировании экономических отношений. Ввиду этого признание ЮЛПП, в первую очередь, требует законодательства в области административного права.

7. Главной задачей гражданского права является признание ЮЛПП субъектом права аналогично с государством и государственными органами. При этом в административном праве необходимо разработать ясную и четкую регламентацию критериев правовых действий, при совершении которых ЮЛПП действует в качестве субъекта публичного права.

Список использованной литературы

1. Годэн Р.П. Взаимосвязь между публичной и частной собственностью в Канаде и Квебеке // Вестник гражданского права. 2006. № 2.
2. Жаксыбек Ж. Правовой статус Национального Банка Казахстана и его роль в развитии банковской системы страны // Право и управление. XXI век. 2011. № 3 (20).
3. Сулейменов М.К., Карагусов Ф.С., Кот А.А., Дуйсенова А.Е., Скрябин С.В. О понятии и правовом статусе юридических лиц публичного права в законодательстве некоторых развитых иностранных государствах и бывших советских республиках [Электронный ресурс] // Сетевое издание «Zakon.kz». URL: <http://www.zakon.kz/4902443-o-ponyatii-%D1%96-pravovom-statuse.html> (дата обращения: 20.06. 2018).
4. Юрий Григорьевич Басин: Ученый, Учитель, Личность. – Алматы: ТОО «Юридическая фирма «AEQUITAS», 2013.
5. Сулейменов М.К. Юридические лица публичного права: есть ли необходимость закреплять эту категорию в законодательстве Казахстана? [Электронный ресурс] // URL: <https://www.zakon.kz/4829397-juridicheskie-lica-publichno-go-prava.html> (дата обращения: 20.06.2018).
6. Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2.
7. Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций. М.: Волтерс Клувер, 2011.
8. Фалина А.С. Сервисное государство: истоки теории, элементы практики // Социология власти. 2012. № 1.
9. Чантурия Л.Л. Юридические лица публичного права: их место в гражданском праве и особенности правового регулирования // Государство и право. 2008. № 3.
10. Яковлев В. Ф., Талапина Э. В. Юридические лица и субъекты публичного права: в поисках правового баланса // Журнал российского права. 2016. № 8.

**Досудебное урегулирование административных споров
в законодательстве Республики Казахстан
Pre-trial settlement of administrative disputes in the legislation of the
Republic of Kazakhstan**

Омарова Ботагоз Акимгереевна,
ведущий научный сотрудник
отдела конституционного и административного
законодательства, государственного управления
Института законодательства Республики Казахстан,
кандидат юридических наук (г. Астана, Казахстан)
Omarova Botagoz Akimgerевна,
Leading Researcher,
Department of Constitutional and Administrative
Legislation, Public Administration of
Institute of Legislation of the Republic of Kazakhstan,
Candidate of Law (Astana, Kazakhstan)

Статья посвящена теме досудебного урегулирования споров в различных отраслях публичного права. Автором анализируется действующее национальное законодательство, с учетом тех или иных особенностей досудебного урегулирования, рассматриваются новеллы законодательства касательно альтернативных способов урегулирования административных споров. Создание апелляционных комиссий при вышестоящем государственном органе в целом не решит существующих проблем досудебного обжалования, в случае непрозрачности и независимом подходе при рассмотрении жалоб. Появление института обязательного разъяснения в новом налоговом кодексе, является положительным альтернативным способом предотвращения налоговых споров с учетом принципа добросовестности. Все особенности специальных административных процедур обжалования, предусмотрены в отраслевом законодательстве. Вместе с тем, разрабатываемый проект Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан должен быть направлен на установление единых правил для всех специальных процедур с учетом принципов административного обжалования (требования по обязательному обоснованию принимаемого акта, заслушивания заявителя, собиранию доказательств и материалов для принятия административного акта и др.).

Ключевые слова: досудебное обжалование, административный спор, альтернативные способы урегулирования административных споров, административная процедура.

The article is devoted to the topic of pre-trial settlement of disputes in various branches of public law. The author analyzes the current national legislation, taking into account certain features of pre-trial settlement, new legislation on alternative ways of settling administrative disputes. Establishing appellate commissions with a higher state body will not solve the existing problems of pre-trial appeal in case of non-transparency and an independent approach to the consideration of complaints. The emergence of the institution of mandatory explanation in the new tax code is a positive alternative way to prevent tax disputes, taking into account the principle of good faith. All the features of special administrative appeals procedures are provided for in the sectoral legislation. At the same time, the draft of the Administrative Procedural Code of the Republic of Kazakhstan should be aimed at establishing uniform rules for all special procedures, taking into account the principles of administrative appeal (requirements for mandatory justification of the act adopted, hearing the applicant, collecting evidence and materials for the adoption of an administrative act, etc.).

Keywords: pre-trial appeal, administrative dispute, alternative ways of settlement of administrative disputes, administrative procedure.

Одной из форм правовой защиты частного лица в отношениях с государством является обжалование принятых административных актов в досудебном, то есть административном порядке. Хотя и институт обжалования решений административных органов известен действующему законодательству Республики Казахстан, вместе с тем, право подачи жалобы в вышестоящий государственный орган формально закреплено в Законе «Об административных процедурах», а некоторые иные законодательные и подзаконные акты содержат свои специальные процедуры рассмотрения таких жалоб, которые недостаточно разработаны. Таким образом, из-за отсутствия единой административной процедуры для всех отраслевых законов, отсутствия единообразной практики применения института обжалования на сегодняшний день является не востребованным со стороны граждан, и отсутствием заинтересованности со стороны государственных органов.

Следует подчеркнуть, что прозрачность и юридическая определенность при принятии административных актов, а также определенные стандарты эффективного законодательства требуют согласованной, унифицированной системы административных процедур с минимальным количеством специальных процедур. Такое единообразие будет снижать издержки, ускорять принятие административных актов и, таким образом, повышать результативность государственного

управления в целом. Разрабатываемый проект Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан направлен на установление единых правил для административного обжалования, которые будут обязательными для процедуры административного обжалования во всех отраслевых законодательных и подзаконных нормативных актов. Вместе с тем, для приведения процедуры обжалования в единые требования потребуется определенное время.

В настоящее время, структура обжалования административных споров, согласно действующему законодательству включает в себя стадию *досудебного обжалования* и (или) разрешение споров *в суде*. Как такового общего обязательного досудебного порядка обжалования спора законодательством не предусмотрено, кроме некоторых исключений. Причем Гражданским процессуальным кодексом Республики Казахстан делается оговорка, что если законодательными актами предусмотрен *обязательный досудебный порядок* рассмотрение обращения вышестоящим органом, организацией, должностным лицом, комиссиями или омбудсменом, в таких случаях заявление гражданина и юридического лица подается в суд после соблюдения такого порядка обращения.

Так, например, в сфере экологического законодательства предусмотрен *обязательный досудебный порядок* урегулирования спора по обжалованию решений, действий (бездействия) должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль, который предусмотрен статьей 126 Экологического кодекса Республики Казахстан (далее – ЭК)¹.

Нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан от 25 ноября 2016 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами экологического законодательства Республики Казахстан по гражданским делам» дает по данной статье следующее разъяснение. В соответствии со статьей 126 ЭК, требование об обязательном соблюдении порядка досудебного урегулирования вопросов, связанных с обжалованием решения, действий (бездействия) должностных лиц, распространяется только на решения, действия (бездействие) должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль. Если истцом не соблюден установленный за-

¹ Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212-III «Экологический кодекс Республики Казахстан» [Электронный ресурс]. URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 16.06.2018).

коном для данной категории дел порядок досудебного урегулирования спора и возможность применения этого порядка не утрачена, то в соответствии с подпунктом 1) части первой статьи 152 Гражданского процессуального кодекса (далее – ГПК)¹ судья возвращает исковое заявление истцу. В случае принятия такого искового заявления оно подлежит оставлению без рассмотрения на основании подпункта 1) статьи 279 ГПК.

Обжалование решений, действий (бездействия) государственных и негосударственных органов, организаций, физических лиц, связанных с нарушением экологического законодательства напрямую связано с требованиями статьи 9 Орхусской конвенции², которую Казахстан подписал в 2000 году. Данной конвенцией предусмотрена «...возможность использования процедуры предварительного рассмотрения в административном органе и положения, не затрагивающие требования об исчерпани административных процедур рассмотрения до обращения к судебным процедурам...».

Начиная с мая 2018 года, с принятием Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования регулирования предпринимательской деятельности», рассмотрение жалобы по экологическим спорам рассматривает апелляция комиссия, созданная уполномоченным органом в области охраны окружающей среды, в составе которой в обязательном порядке присутствует представитель Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан.³

Подобный опыт создания апелляционных комиссий существует в сфере налогового и таможенного законодательства с июля 2017 года. Так, в целях повышения независимости процедуры рассмотрения жалоб на налоговые/таможенные проверки, Законом РК от 30 ноября

¹ Кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V «Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан» [Электронный ресурс]. URL: <http://online.zakon.kz>(дата обращения: 16.06.2018).

² Закон Республики Казахстан от 23 октября 2000 года N 92-II ЗРК «О ратификации Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» [Электронный ресурс]. URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 16.06.2018).

³ Национальная палата предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» — это некоммерческая организация. Создана для переговоров бизнеса с Правительством Республики Казахстан и государственными органами. Палата предпринимателей представляет интересы малого, среднего и крупного бизнеса, охватывая своей деятельностью все сферы предпринимательства, включая внутреннюю и внешнюю торговлю.

2016 года в Налоговый и Таможенный кодексы внесены поправки, согласно которым с 1 июля 2017 года рассмотрение жалоб на уведомление о результатах налоговой/таможенной проверки, уведомление об устранении нарушений по результатам камеральной таможенной проверки осуществляется уполномоченным органом – Министерством финансов Республики Казахстан.

Для рассмотрения жалоб на уведомление о результатах проверки Министерство финансов создает апелляционную комиссию. Согласно Положению об Апелляционной комиссии¹, в состав входят председатель и шесть членов. По окончании рассмотрения жалобы уполномоченный орган выносит мотивированное решение с учетом решения апелляционной комиссии. При возникновении вопросов, требующих дополнительных пояснений, на заседание приглашаются представители профильных структурных подразделений ведомства уполномоченного органа, а также органа государственных доходов, осуществившего проверку, результаты которой обжалуются. Вместе с тем, инициирование этих самых вопросов принадлежит самой комиссии, а не заявителю, который также не принимает участие на заседании комиссии, что, конечно, тем самым не соблюдается один из самых важных принципов административной процедуры, как заслушивание.

Целью создания апелляционных комиссий в структуре вышестоящего государственного органа, по опыту многих зарубежных стран², является соблюдение независимых подходов при рассмотрении жалобы. Обязательное условие независимого подхода проявляется в невозможности рассмотрения жалобы должностным лицом, которое ранее участвовало в принятии обжалуемого решения. При этом апелляции в общей структуре налоговой службы находятся в ветви, не соприкасающейся с подразделениями, решения которых могут быть обжалованы. Таким образом, если ранее жалобы рас-

¹ Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 12 января 2018 года № 23 «Об утверждении положения об Апелляционной комиссии по рассмотрению жалоб на уведомление о результатах проверки и (или) уведомление об устранении нарушений [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016289>» (дата обращения: 16.06.2018).

² JUDr. Томаш Балко, LL.M., FCCA Владимир Тютюрюков, к.э.н. Исследование по анализу действующей ситуации в Казахстане, изучению и применимости международного опыта в области независимого внесудебного института рассмотрения налоговых споров и по совершенствованию института внесудебной налоговой апелляции в налоговом органе (по заказу Ассоциации налогоплательщиков Казахстана) - Алматы, 15 марта 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://ank.kz/storage/documents> (дата обращения: 16.06.2018).

сматривались Комитетом государственных доходов (ведомством), то сейчас решение по итогам заседания апелляционной комиссии, созданной Министерством финансов, принимает само Министерство финансов.

Подобная апелляционная комиссия создается уполномоченным органом в сфере таможенного регулирования, решение которой учитывается, то есть носит рекомендательный характер при вынесении окончательного мотивированного решения уполномоченным органом по спору.

Существующая система налоговых апелляций реализует право налогоплательщика на обжалование в налоговых органах, практика и показатели работы свидетельствуют о необходимости совершенствования этой ступени обжалования. Подобное досудебное урегулирование налоговых споров не может обеспечить в полной мере независимые подходы, полную открытость и прозрачность ввиду нахождения налоговой апелляции внутри налоговой системы, основной задачей которой является обеспечение полноты и своевременности поступлений налогов в бюджет.

В данной связи альтернативные способы урегулирования споров могли бы также своего рода катализатором правового диалога между налогоплательщиком и государством, максимально исключая возникновение спора и передачу в конечном итоге дела на рассмотрение судебных инстанций. Если рассмотреть смысл судебного (административного) разбирательства, то суд разрешает спор по сути (то есть когда определенное нарушение уже совершено), тогда как альтернативные формы разрешения споров в идеальной конструкции преследуют цель не допустить совершение указанных ошибок и в последующем разрешить возникшее разногласие с максимальным соблюдением интересов сторон (например, убеждение одной из сторон в неправомерности ее позиции согласно нормам действующего законодательства либо выработка сторонами единой позиции с использованием альтернативных процедур). Развитие «дружеских» отношений между контролирующими органами и налогоплательщиками, как считает Аракелова М.В., приведет к положительным изменениям в области досудебного обжалования налогового спора. Совместная оценка имеющихся фактических обстоятельств

налогового правонарушения может повысить шанс урегулирования спора в досудебном порядке без обращения в арбитражный суд¹.

Сама по себе альтернативность способов урегулирования спора, помимо действующего в настоящее время порядка обращения с жалобой в вышестоящий государственный орган, является весьма новым для правовой системы Казахстана понятием, что объективно обуславливает необходимость формирования понятийного аппарата. При этом, как отмечает К. Райтемайер, несмотря на то, что большинство теоретиков выступают против признания подобных соглашений (форм урегулирования спора) допустимыми, они пользуются большой популярностью на практике².

Аракелова М.В., на примере налоговых споров, предлагает не останавливаться на административном порядке урегулирования споров как на единственно возможном (хотя, безусловно, в настоящее время данная форма защиты прав налогоплательщиков является основной), а более системно погрузиться в рассматриваемую проблематику, определить и исследовать иные альтернативные формы разрешения конфликта, позволяющие расширить сферу досудебного урегулирования начиная с этапа предупреждения возникновения спора (конфликта). В этой связи под процедурой досудебного урегулирования споров, возникающих из налоговых правоотношений, как самостоятельной стадией налогового процесса предлагается понимать последовательно осуществляемые взаимосвязанные процедуры, имеющие целью предотвращение возникновения и (или) последующее урегулирование возникающих между налоговыми органами и налогоплательщиками разногласий.

Соответственно, альтернативное урегулирование спора является, более широкой (в сравнении с административным порядком разрешения спора) с точки зрения охвата правовых отношений категорией, так как оно предполагает не только выработку и систематизацию конкретного механизма урегулирования конфликта (например, процедуру рассмотрения дела медиатором или заключение мирового соглашения), но и саму систему мер по недопущению спорных ситу-

¹ Аракелова М. В. Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений: Диссертация на соискание ученой степени канд. юрид. наук. М., 2017. С. 74

² Райтемайер К. Альтернативные способы разрешения споров в административном праве Германии // Процессуальное право и альтернативные способы разрешения споров. Организация деятельности помощника судьи. М.: Европейская комиссия, 2006. С. 91, 92.

аций в будущем (например, совместная выработка сторонами разъяснений и рекомендаций неурегулированной области правоотношений)¹.

Возвращаясь к анализу действующего Налогового кодекса Республики Казахстан, нужно заметить, что законодатель с последними изменениями ввел новую норму, касающуюся разъяснений со стороны налогового органа, которая начнет действовать с 1 января 2019 г.

Так, согласно статье 134 Налогового кодекса, предварительным разъяснением является разъяснение уполномоченного органа по возникновению налогового обязательства в отношении планируемых сделок (операций).

Кроме того, данное разъяснение налогового органа дает определенные гарантии для добросовестного налогоплательщика. Так, согласно пункту 3 статьи 8 Налогового кодекса, если налоговое обязательство, исполненное налогоплательщиком (налоговым агентом) в соответствии с предварительно полученным индивидуальным письменным разъяснением налогового органа, которое впоследствии отозвано, признано ошибочным или направлено новое, иное по смыслу разъяснение, то налоговое обязательство подлежит корректировке (исправлению) при рассмотрении жалобы на уведомление о результатах проверки без начисления налогоплательщику штрафов и пени.

Кроме того, согласно пункту 5 статьи 8 Налогового кодекса, при рассмотрении жалобы на уведомление о результатах проверки все неопределенности и неурегулированные вопросы налогового законодательства Республики Казахстан толкуются в пользу налогоплательщика (налогового агента).

Как мы видим, во избежание конфликтных ситуаций в будущем, которые могут стать правовыми спорами между налоговым органом и налогоплательщиком, законодатель ввел новое понятие – разъяснение, имеющее своим назначением предотвращение возникновения налоговых споров.

На сегодняшний день помимо административного судопроизводства как искового средства разрешения административных споров в число актуальных и приоритетных задач науки административного права объективно выдвигается теоретическое осмысление и правовая регламентация альтернативных ему средств разрешения административных споров. Именно об этом говорится в Рекомендациях Комите-

¹ Грищенко А. Досудебное урегулирование налоговых споров // Аудит и налогообложение. 2014. № 8.

та министров Совета Европы REC (2001) 9 государствам-членам «Об альтернативах судебному разбирательству споров между органами исполнительной власти и частными лицами»¹.

Так, в этих Рекомендациях предлагается обратить внимание на меры облегчения доступа к правосудию, которые выражались бы в виде «...мер поощрения использования примирения и посредничества», а также о «мерах по предотвращению и сокращению чрезмерной нагрузки на суды, которая предусматривает в соответствующих случаях использование дружественного урегулирования споров либо вообще вне судебной системы, либо до судопроизводства или в ходе его».

Нужно отметить, что подобные альтернативные (неюрисдикционные) средства разрешения административных споров отнюдь не заменяют административную юстицию, а дополняют ее, компенсируя присущие этому институту недостатки. Они успешно используются во многих странах и получают необходимую законодательную регламентацию.

В последние годы в юридической науке и законодательном процессе неуклонно возрастает интерес к неюрисдикционным средствам разрешения правовых споров. В научном обороте используется термин «альтернативное разрешение споров». Этот термин используется в доктрине и законодательстве многих зарубежных стран и носит вполне официальный характер. В отечественном законодательстве присутствует институт примирительных процедур как альтернативный судебному процессу способ урегулирование спора.

Глава 17 ГПК полностью регулирует процедуру примирения сторон. Согласно статье 174 ГПК, суд принимает меры для примирения сторон, содействует им в урегулировании спора на всех стадиях процесса. Стороны могут урегулировать спор в полном объеме взаимных требований либо в части, заключив мировое соглашение, соглашение об урегулировании спора (конфликта) в порядке медиации, соглашение об урегулировании спора в порядке партиципативной процедуры, либо используя иные способы в порядке, установленном ГПК.

¹ Рекомендации Комитета министров Совета Европы REC (2001) «Об альтернативах судебному разбирательству споров между органами исполнительной власти и частными лицами» // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. С. 111–124.

Вместе с тем, казахстанское законодательство не допускает использование процедур урегулирования административных споров сторонами путем заключения мирового соглашения или с использованием других примирительных процедур. Так пункт 3 статьи 174 ГПК исключает возможность подачи ходатайства об урегулировании спора с применением примирительных процедур по делам, вытекающих из публично-правовых отношений, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом или законом.

Процедуры урегулирования административных споров до суда, в том числе с использованием примирительных процедур, включая медиацию, в отечественном законодательстве также не получили еще надлежащей правовой регламентации.

Так, согласно пункту 3 статьи 1 Закона «О медиации», процедура медиации не применяется к спорам (конфликтам), возникающим из гражданских, трудовых, семейных и иных правоотношений с участием физических и (или) юридических лиц, когда одной из сторон является государственный орган.

Необходимость в теоретическом осмыслении и практическом применении альтернативных способов разрешения споров учеными и практиками напрямую связывается с внедрением более совершенных и гибких методов рассмотрения правовых споров. Так, считается, что ускорению рассмотрения правовых споров в значительной мере могут способствовать процедуры досудебного урегулирования (переговоры, консультации, посредничество, заключение мировых соглашений) и использование внесудебных (альтернативных) методов (посредничества, третейских судов, коммерческого арбитража)¹.

Таким образом, акцентируя внимание на правовых аргументах, можно сделать следующие выводы.

Досудебное обжалование, требующее определенного времени, вместе с тем будет результативной, если лицо избежит судебного процесса. Исполнение судебного решения может быть существенно затянато государственным органом, так как признав решение государственного органа незаконным, суд не вправе указывать в судебном акте на содержание того решения, которое государственный орган должен принять в возникшем публично-правовом отношении².

¹ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: РУДН, 2009. С. 1045

² Нормативное Постановление Верховного суда РК от 24 декабря 2010 года № 20 «О некоторых вопросах применения судами норм главы 27 Гражданского процессуального кодекса РК»). [Электронный ресурс]. URL: <http://online.zakon.kz>(дата обращения: 16.06.2018).

Создания апелляционных комиссий, которые формируются с участием общественности, экспертов и чиновников повысит объективность и доверие населения к административному обжалованию, при условии, что данные комиссии должны быть независимы от непосредственного государственного органа, и уполномочены на вынесение самостоятельно решений по результатам рассмотрения жалоб. Кроме того, необходимо исследовать иные альтернативные формы разрешения конфликта, позволяющие расширить сферу досудебного урегулирования начиная с этапа предупреждения возникновения спора (конфликта), а не рассматривать административный порядок урегулирования споров как единственный возможный способ.

Судебное разбирательство по спору всегда приводит к определению победителя и проигравшего, не исчерпывая конфликт по сути¹. Если же государственный орган сам устраняет собственные ошибки, признавая недочеты в своей работе, или заявитель соглашается с правовыми доводами государственного органа, то принятое решение является результатом диалога. Гибкость досудебного обжалования с применением альтернативных способов урегулирования спора, особенно актуальна в случаях оспаривания не принципиально административного акта в целом, а лишь в части корректировки его отдельных аспектов, например, изменение сроков его действия или снижение назначенных к выплате денежных сумм и т.д.

Список использованной литературы

1. Закон Республики Казахстан от 23 октября 2000 года № 92-ІІ ЗРК «О ратификации Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»
2. Кодекс Республики Казахстан от 9 января 2007 года № 212-ІІІ «Экологический кодекс Республики Казахстан».
3. Кодекс Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 377-V «Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан».
4. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 12 января 2018 г. № 23 «Об утверждении положения об Апелляционной комиссии по рассмотрению жалоб на уведомление о результатах проверки и (или) уведомление об устранении нарушений

¹ А. Габбасов Оспаривание административного акта в досудебном порядке // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. С. 258

5. Нормативное Постановление Верховного суда РК от 24 декабря 2010 г. № 20 «О некоторых вопросах применения судами норм главы 27 Гражданского процессуального кодекса РК»).
6. Аракелова М. В. Альтернативные формы досудебного урегулирования споров, вытекающих из налоговых правоотношений: Диссертация на соискание ученой степени канд. юрид. наук. М., 2017.
7. Райтемайер К. Альтернативные способы разрешения споров в административном праве Германии // Процессуальное право и альтернативные способы разрешения споров. Организация деятельности помощника судьи. М.: Европейская комиссия, 2006.
8. Габбасов А. Оспаривание административного акта в досудебном порядке // Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – М.: Инфотропик Медиа, 2015.
9. Грищенко А. Досудебное урегулирование налоговых споров // Аудит и налогообложение. 2014. № 8.
10. Томаш Балко, Владимир Тютюрюков. Исследование по анализу действующей ситуации в Казахстане, изучению и применимости международного опыта в области независимого внесудебного института рассмотрения налоговых споров и по совершенствованию института внесудебной налоговой апелляции в налоговом органе (по заказу Ассоциации налогоплательщиков Казахстана) – Алматы, 15 марта 2014 г.
11. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография. Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: РУДН, 2009.
12. Рекомендации Комитета министров Совета Европы REС (2001) «Об альтернативах судебному разбирательству споров между органами исполнительной власти и частными лицами» // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 3.

**Административно-правовой статус Счетной палаты
Российской Федерации**
**Administrative and legal status of the Accounting Chamber
of the Russian Federation**

Богданова Наталия Алексеевна,
старший преподаватель кафедры административного
и финансового права Сибирского университета
потребительской кооперации (СибУПК) (г. Новосибирск, Россия);

Bogdanova Natalya Alekseevna,
Senior Lecturer, the Department of Administrative and Financial Law,
Siberian University of Consumer Cooperation (Novosibirsk, Russia)

В статье рассматриваются вопросы функционирования Счетной палаты РФ, на основе действующего законодательства определяется административно-правовой статус Счетной палаты Российской Федерации.

Ключевые слова: Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы, административно-правовой статус.

The article deals with the functioning of the Accounting Chamber of the Russian Federation; on the basis of the current legislation the administrative legal status of the Accounting Chamber of the Russian Federation is determined.

Keywords: Accounting Chamber of the Russian Federation, control and accounting bodies, administrative legal status.

Общепринятым для общей теории права и науки административного права является понимание административно-правового статуса субъекта как его правового положения в административно-правовой сфере, в системе возникающих в ней административных правоотношений¹. Административными правоотношениями считаются правоотношения, складывающиеся в сфере государственного управления.

И в науке административного права, и в менеджменте выделяют такие функции управления как планирование, организация, оперативное руководство, координация, контроль, мотивация².

¹ Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса / П.И.Кононов. - М.: Юрлитинформ, 2013, с. 60.

² Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017, с. 29–35; Менеджмент: учебник / под ред. Проф. А.Н. Петрова. – М.: Изд-во Юрайт, 2011, с. 126–132.

При определении административно-правового статуса Счетной палаты РФ возникает вопрос, связанный с определением места Счетной палаты РФ в системе разделения властей.

Существует несколько основных точек зрения о месте контрольно-счетных органов в системе органов государственной власти¹:

1. контрольно-счетные органы являются структурными подразделениями законодательных органов;
2. контрольно-счетные органы относятся к законодательной власти;
3. существует независимая контрольная власть.

Счетная палата РФ не является структурным подразделением Федерального Собрания РФ, так как в соответствии со ст.95 Конституции РФ² Федеральное Собрание РФ состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы, и хотя председатель Счетной палаты РФ, заместитель председателя и аудиторы Счетной палаты РФ назначаются на должность Государственной Думой РФ и Советом Федерации РФ деятельность Счетной палаты не может быть приостановлена, в том числе в связи с роспуском Государственной Думы (ч. 3 ст. 2 ФЗ «О Счетной палате РФ»³). В соответствии с ч. 4 ст. 2 ФЗ «О Счетной палате РФ» Счетная палата РФ является юридическим лицом.

Верховный Суд РФ признал⁴ противоречащим федеральному законодательству положения нескольких законов субъектов РФ о

¹ Окулич И.П. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в РФ./ И.П. Окулич. – Челябинск: РЕКПОЛ, 2008, с. 66–83.

² Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрании законодательства РФ. - 2014.- № 31.- ст. 4398.

³ О Счетной палате Российской Федерации: Фед. закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 14. - ст. 1649.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 30.08.2006 № 1-Г06-23 «О частичной отмене решения Архангельского областного суда от 07.06.2006 и отказе в удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими некоторых положений областного закона «О контрольно-счетной палате Архангельского областного Собрания депутатов». [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»; Определение Верховного Суда РФ от 10.08.2005 № 79-Г05-4 «Об оставлении без изменения решения суда Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 19.04.2005, которым удовлетворено заявление об оспаривании Закона округа «О внесении изменений и дополнений в Закон округа «О Контрольно-счетной палате Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» в части статьи 1». // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. - № 5; Определение Верховного Суда РФ от 15.12.2004 № 79-Г04-22 «Об оспаривании абз.4 ст.1 Закона Округа от 10.11.2003 №136-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Усть-Ордынского Бу-

том, что контрольно-счетная палата является структурным подразделением законодательного органа.

Счетная палата не может являться органом законодательной власти, так как основной функцией органов законодательной власти является принятие законов, а функции и задачи Счетной палаты РФ определяются законом в сфере контроля за использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также за использованием имущества, находящегося в федеральной собственности.

В науке конституционного и административного права некоторые авторы придерживаются точки зрения о существовании множества ветвей власти, выделяя среди них отдельно финансово-банковскую и контрольную власть¹. К контрольной ветви власти относят конституционные (уставные) суды, счетные палаты и контрольные органы, прокуратуру, уполномоченных по правам человека, общественные палаты, общественный контроль.

Конституционный Суд РФ определил² Счетную палату РФ как специализированный постоянно действующий орган парламентского контроля за исполнением федерального бюджета.

В соответствии с действующим в настоящее время законом Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля), образуемым и подотчетным Федеральному Собранию.

Законом «О Парламентском контроле»³ уточняется, что Счетная палата РФ участвует в осуществлении парламентского контроля в случаях, порядке и формах, предусмотренных федеральными зако-

ратского автономного округа» [электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»

¹ Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11.; Баранов П.П. Роль конституционного законодательства Российской Федерации в регулировании принципа разделения властей. Ростов н/Д, 2012. С. 5 – 10; Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008, с. 149 - 153.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 N 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского». // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. – № 4.

³ О парламентском контроле: Фед. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 03.04.2017).// Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 19. - ст. 2304.

нами «О Парламентском контроле» и «О Счетной палате Российской Федерации».

Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹ и Федеральным законом от 23.07.2013 № 252-ФЗ² «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено разграничение государственных контрольных органов (создаваемых законодательными (представительными) органами), осуществляющих внешний финансовый контроль, и органов контроля в системе органов исполнительной власти (внутренний контроль). Счетная палата РФ осуществляет внешний государственный финансовый контроль в бюджетной сфере.

В рамках задач, определенных законом, Счетная палата обладает организационной, функциональной, а также финансовой независимостью и осуществляет свою деятельность самостоятельно.

Государственная Дума назначает на должность председателя Счетной палаты РФ и 6 аудиторов Счетной палаты, а Совет Федерации – заместителя председателя Счетной палаты РФ и 6 аудиторов.

Подотчетность Счетной палаты РФ Федеральному Собранию означает обязанность ежегодного предоставления Совету Федерации и Государственной Думе отчета о работе Счетной палаты, утверждаемого Коллегией Счетной палаты. Указанный отчет также подлежит обязательному опубликованию. Стоит обратить внимание на то, что Счетная палата подотчетна, а не подконтрольна Федеральному Собранию РФ, что подтверждает независимость Счетной палаты РФ.

Счетная палата определяет свою миссию как контроль управления и распоряжения государственными ресурсами в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека³.

¹ Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований Фед. закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 28.03.2017). // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 7. - ст. 903.

² О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 31. - ст. 4191.

³ Стратегия деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2013-2019 годы [электронный ресурс] // http://audit.gov.ru/about/strategy-of-activities-of-the-accounts-chamber-of-the-russian-federation-on-2013-2019.php?clear_cache=Y/

Деятельность Счетной палаты РФ регламентируется федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации», Регламентом Счетной палаты¹, кроме того Счетная палата самостоятельно разрабатывает и утверждает в установленном порядке стандарты Счетной, определяющие характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности Счетной палаты. В настоящее время разработано и действует 17 Стандартов², регламентирующих общие правила проведения контрольных мероприятий, экспертно-аналитических мероприятий, финансовый аудит, аудит эффективности, предварительный и последующий аудит формирования и исполнения федерального бюджета, аудит в сфере закупок товаров и др.

В процессе реализации задач Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Счетная палата организует и осуществляет проведение оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году; проводит комплексные ревизию и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов; осуществляет экспертизу проектов федерального бюджета, законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы федерального бюджета и финансов Российской Федерации; проводит анализ и исследование нарушений и отклонений в бюджетном процессе, подготавливает и вносит в Совет Федерации и Государственную Думу предложения по их устранению, по совершенствованию бюджетного законодательства; подготавливает и вносит заключения в Совет Федерации и Государственную Думу по исполнению федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов в отчетном году и т.д.

Требования инспекторов Счетной палаты, связанные с исполнением ими своих служебных обязанностей, являются обязательными

¹ Регламент Счетной палаты Российской Федерации, утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 N ЗПК. (ред. от 07.09.2017). [Электронный ресурс] // <http://www.ach.gov.ru/about/document/>

² Стандарты Счетной палаты Российской Федерации. [Электронный ресурс] // http://audit.gov.ru/about/document/standards.php?clear_cache=Y

для государственных органов, а также для предприятий, учреждений и организаций независимо от их подчиненности и форм собственности.

Осуществляя свои полномочия Счетная палата РФ взаимодействует с контрольно-счетными палатами субъектов РФ, федеральными органами исполнительной власти. Взаимодействие осуществляется в соответствии с федеральными законами «О Счетной палате Российской Федерации» и «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» в рамках многосторонних связей и в формате двусторонних соглашений. В 2000–2013 годах взаимодействие Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов осуществлялось в рамках Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации. Начиная с 2014 года, сотрудничество развивается в рамках Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации, созданного на основании совместного заявления Председателя Счетной палаты Российской Федерации и председателей контрольно-счетных органов 85 субъектов Российской Федерации. Совет является совещательным органом, деятельность которого направлена на повышение качества контрольной и экспертно-аналитической деятельности и эффективности внешнего государственного и муниципального финансового аудита (контроля). Взаимодействие предусматривает обмен информацией, а также создание координационных и иных совещательных органов, проведение совместных или параллельных контрольных мероприятий, обмен методическими и информационно-справочными материалами о результатах своей деятельности. Взаимодействие Счетной палаты с правоохранительными органами осуществляется по вопросам, связанным с предупреждением, выявлением и пресечением правонарушений в финансово-бюджетной сфере.

При выявлении в ходе контрольных мероприятий нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности объектов аудита, наносящих ущерб государству и требующих в связи с этим пресечения, а также по результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата вправе направить руководителям объектов аудита представление для принятия мер по устранению выявленных недостатков и нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации, а в случаях не-

выполнения представлений Счетной палаты или несоблюдения сроков их выполнения направлять обязательные для выполнения предписания. При невыполнении или ненадлежащем выполнении предписаний Счетной палаты Коллегия Счетной палаты может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежных и расчетных операций по счетам объектов аудита (контроля).

Руководители аудируемых организаций обязаны в письменном виде уведомить Счетную палату о принятых мерах по результатам выполнения представления или предписания Счетной палаты.

В соответствии со ст. 36 ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», а также статьей 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ инспекторы Счетной палаты наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях.

Протоколы об административных правонарушениях в соответствии с п.3 ч.5 ст.28.3 КоАП РФ составляются инспекторами Счетной палаты по правонарушениям, предусмотренным статьями 5.21, 15.1, 15.11, 15.14–15.15.16, ч.1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 20 ст. 19.5, ст.ст. 19.6 и 19.7 КоАП РФ.

Таблица 1

**Показатели деятельности Счетной палаты
Российской Федерации в 2014–2016 годах²**

Показатели	2016 год	2015 год	2014 год
Произведено мероприятий, из них	321	322	455
контрольных	255	244	349
экспертно-аналитических	62	78	96
Проведено совместных и параллельных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, из них	31	15	28
с контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований	24	7	10
с высшими органами аудита других стран	8	8	18

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Фед.закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - ст. 1.

² Отчет о работе Счетной палаты РФ за 2016 год. [Электронный ресурс] // http://audit.gov.ru/activities/annual_report/archive/

Показатели	2016 год	2015 год	2014 год
Направленно представлений и предписаний Счетной палаты, в том числе:	434	352	435
представлений Счетной палаты	376	300	416
предписаний Счетной палаты	58	52	19
Количество предписаний Счетной палаты, не исполненных в срок по состоянию на отчетную дату	2	5	0
Количество направленных уведомлений Счетной палаты о применении бюджетных мер принуждения	50	3	2
Количество материалов, направленных в ходе и по результатам проведения контрольных мероприятий в правоохранительные органы и органы государственной безопасности	47	44	158
Количество материалов, направленных по результатам контрольных мероприятий в Генеральную прокуратуру РФ	84	74	95
Возбуждено дел об административных правонарушениях инспекторами Счетной палаты	411	299	88

По мнению А.В. Скокова «виды деятельности, осуществляемые Счетной палатой, тесно связаны между собой и являются по своей сути контрольными, так как направлены на решение и достижение задач и целей финансового контроля, поставленных перед Счетной палатой как специализированным государственным органом парламентского контроля»¹.

Закон не закрепляет за Счетной палатой каких-либо полномочий самостоятельно применять юрисдикционные меры.

В соответствии с ч. 2 ст. 268.1 Бюджетного кодекса РФ² органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об

¹ Скоков А.В. Счетная палата Российской Федерации как орган парламентского контроля // Российская юстиция. - 2009. - № 5. - с. 44-47.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации: Фед. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 31. - ст. 3823.

административных правонарушениях. В ряде субъектов РФ контрольно-счетные палаты наделены такими полномочиями¹.

КоАП РФ не наделяет Счетную палату РФ такими полномочиями. Инспекторы Счетной палаты наделены правом составлять протоколы об административных правонарушениях, возбуждать дело об административном правонарушении и передавать его по подведомственности соответствующим органам исполнительной власти или в суд. Аналогичное правило действует и в ряде субъектов РФ².

Таким образом Счетная палата РФ:

- 1) является органом государственного управления;
- 2) в рамках системы государственного управления выполняет контрольную функцию;
- 3) осуществляет внешний контроль за использованием средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, а также за использованием имущества, находящегося в федеральной собственности;
- 4) является самостоятельным государственным органом финансового контроля;
- 5) осуществляет деятельность независимо от государственных органов законодательной и исполнительной власти;
- 6) наделена контрольными полномочиями и правом направлять представления и предписания, обязательные для исполнения аудируемыми лицами;
- 7) не является юрисдикционным органом.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – ст. 4398.

¹ О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики: Закон Удмуртской Республики от 10.10.11 № 51-РЗ. // Известия Удмуртской Республики. – 2011. – 1 нояб.; О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области: Закон Самарской области от 30.09.11 № 86-ГД // Волжская коммуна. – 2011. – 4 окт.; О Контрольно-счетной палате Московской области: Закон Московской области от 12.11.10 № 135/2010 – ОЗ. [Электронный ресурс] // <http://docs.cntd.ru/document/895272706>

² О контрольно-счетной палате Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 07.11.11 № 131-ОЗ. [Электронный ресурс] // <http://ksp.nso.ru/page/59>; О контрольно-счетной палате Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 01.09.11 № 122-З. [Электронный ресурс] // <http://www.zsno.ru/ru/16112/report/16707/16709/>

2. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ (ред. от 18.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 31. - ст. 4191.
3. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Фед. закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 28.03.2017). // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 7. - ст. 903.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Фед. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - ст. 1.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Фед. закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 31. - ст. 3823.
6. О Счетной палате Российской Федерации: Фед. закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 14. – ст. 1649.
7. О парламентском контроле: Фед. закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 19. - ст. 2304.
8. О Государственном контрольном комитете Удмуртской Республики: Закон Удмуртской Республики от 10.10.11 № 51-РЗ. // Известия Удмуртской Республики. – 2011. – 1 нояб.;
9. О Контрольно-счетной палате Московской области: Закон Московской области от 12.11.10 № 135/2010 – ОЗ. [Электронный ресурс] // <http://docs.cntd.ru/document/895272706>
10. О контрольно-счетной палате Нижегородской области: Закон Нижегородской области от 01.09.11 № 122-З. [Электронный ресурс] // <http://www.zsno.ru/ru/16112/report/16707/16709/>
11. О контрольно-счетной палате Новосибирской области: Закон Новосибирской области от 07.11.11 № 131-ОЗ. [Электронный ресурс] / <http://ksp.nso.ru/page/59>
12. О Счетной палате Самарской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Самарской области: Закон Самарской области от 30.09.11 № 86-ГД // Волжская коммуна. – 2011. – 4 окт.
13. Регламент Счетной палаты Российской Федерации, утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 N 3ПК. (ред. от 07.09.2017) [Электронный ресурс]. // <http://www.ach.gov.ru/about/document/>
14. Стандарты Счетной палаты Российской Федерации. [Электронный ресурс] // http://audit.gov.ru/about/document/standards.php?clear_cache=Y
15. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним в связи

с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского». // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004.- № 4.

16. Определение Верховного Суда РФ от 15.12.2004 № 79-Г04-22 «Об оспаривании абз.4 ст.1 Закона Округа от 10.11.2003 №136-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Усть-Ордынского Бурятского автономного округа». [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»

17. Определение Верховного Суда РФ от 10.08.2005 № 79-Г05-4 «Об оставлении без изменения решения суда Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 19.04.2005, которым удовлетворено заявление об оспаривании Закона округа «О внесении изменений и дополнений в Закон округа «О Контрольно-счетной палате Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» в части статьи 1». // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. - № 5.

18. Определение Верховного Суда РФ от 30.08.2006 № 1-Г06-23 О частичной отмене решения Архангельского областного суда от 07.06.2006 и отказе в удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими некоторых положений областного закона «О контрольно-счетной палате Архангельского областного Собрания депутатов». [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

19. Авакьян С.А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы. / С.А. Авакьян // Журнал российского права. 2003. № 11.

20. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017.

21. Баранов П.П. Роль конституционного законодательства Российской Федерации в регулировании принципа разделения властей. / П.П. Баранов.- Ростов н/Д, 2012.

22. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса. / П.И. Кононов. - М.: Юрлитинформ, 2013.

23. Менеджмент: учебник / под ред. проф. А.Н. Петрова. – М.: Изд-во Юрайт, 2011.

24. Окулич И.П. Конституционно-правовые основы деятельности государственных контрольно-счетных органов в РФ. / И.П.Окулич. – Челябинск: РЕКПОЛ, 2008.

25. Отчет о работе Счетной палаты РФ за 2016 год. [Электронный ресурс] // http://audit.gov.ru/activities/annual_report/archive/

26. Скоков А.В. Счетная палата Российской Федерации как орган парламентского контроля // Российская юстиция. - 2009. - № 5.

27. Стратегия деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2013-2019 годы [Электронный ресурс] // http://audit.gov.ru/about/strategy-of-activities-of-the-accounts-chamber-of-the-russian-federation-on-2013-2019.php?clear_cache=Y/

28. Чиркин В.Е. Контрольная власть. / В.Е.Чиркин. – М.: Юрист, 2008.

Акты хокимов: правовая экспертиза и/или государственная регистрация?

Acts of hokims: legal examination and/or state registration?

Хван Леонид Борисович,
соискатель ученой степени доктора юридических наук,
кандидат юридических наук, доцент (г. Ташкент, Узбекистан)
leonid.b.khvan@gmail.com

Hwan Leonid Borisovich,
Doctoral Candidate, Candidate of Law,
Associate Professor (Tashkent, Uzbekistan)

Влияние нормотворчества хокимов становятся активным правовым средством регулирования экономической и социальной сферы на местах в республике Узбекистан. Процесс оценки их регулирующего воздействия, надлежащей правовой экспертизы будет играть важную роль в обеспечении их законности и справедливости правоприменения. Рассмотрен вопрос распространения системы государственной регистрации нормативно-правовых актов, принятых министерствами, государственными комитетами и ведомствами на акты хокимов. Предложены проекты решений по созданию эффективной правовой базы государственного управления на местах.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, хоким, правовая экспертиза, государственная регистрация, Республика Узбекистан.

The impact of rulemaking of hokims becomes an active legal means of economic and social regulation in the regions of the Republic of Uzbekistan. The process of evaluation of their regulatory impact, due legal expertise will play an important role in ensuring their legality and fairness of enforcement. The author considers the applying the system of state registration of normative legal acts adopted by ministries, state committees and departments to normative acts of hokims. The solutions for creating an effective legal framework for public administration in the regions are proposed.

Keywords: normative legal act, hokim, legal expertise, state registration, Republic of Uzbekistan.

Введение

В системе нормативно-правовых актов Республики Узбекистан немаловажное место занимают акты хокимов, возглавляющих исполнительную власть на местах. Влияние местного нормотворчества пока не столь ощутимо, как в случае с ведомственными актами, но и они предположительно станут активным правовым средством регу-

лирования экономической и социальной сферы соответствующей территории.¹ Процесс оценки их регулирующего воздействия, надлежащей правовой экспертизы могут сыграть важную роль в обеспечении их обоснованности. Этот аспект административного нормотворчества хокимов менее регламентирован, чем, например, в отношении актов министерств, госкомитетов и ведомств. При этом важно учитывать, что особенностью законодательства Узбекистана является гипертрофированное влияние административного нормотворчества органов исполнительной власти. Пока устойчивые позиции административного регулирования превалируют перед законодательным, что отражается в правоприменении и на местах.² В этой связи существенное правовое значение приобретает вопрос соотношения процедур правовой экспертизы и государственной регистрации, которые предусмотрены законодательством РУз: будет ли достаточна в отношении актов хокима процедура правовой экспертизы, применяемой с 2014 г., или необходимо воспользоваться системой государственной регистрации нормативно-правовых актов, принятых министерствами, государственными комитетами и ведомствами? Проанализируем эти вопросы.

Административное нормотворчество – это сложная система процедур от решения органа исполнительной власти разработать проект нормативного акта до процедуры его согласования и экспертизы, от процедур государственной регистрации нормативного акта до его опубликования, от процедур государственного учета до процедур оспаривания нормативного акта. Следует подчеркнуть, что в Узбекистане требования к прозрачности и эффективности административного нормотворчества одинаковы как к коллегиальным органам государственного управления, так и единоначальным. Полномочия по административному нормотворчеству важнейшая часть компетенции местных органов государственного управления, наряду с

¹ См., например: Постановление Президента Республики Узбекистан «О совершенствовании структуры территориальных органов государственного управления» от 24 февраля 2016 г. № ПП-2497. Собрание законодательства Республики Узбекистан. 29 февраля 2016 г. № 8, ст. 76.

² Потому с 2014 года была поставлена задача осуществлять анализ проектов актов хокимов на предмет их соответствия целям и задачам проводимых в стране реформ, выявления в них положений и норм, создающих условия для проявления коррупции, вводящих избыточные административные и иные ограничения для субъектов предпринимательства, положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательства, предусматривающих усложнение процедуры осуществления предпринимательской деятельности и др.

его целями и задачами, функциями. Этапы нормотворчества формализованы соответствующими процедурами. Например, издание нормативных актов Кабинета Министров РУз, нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств регламентированы правовыми актами¹. С 2013 года был урегулирован процесс нормотворчества хокимов². Регламентация подготовки нормативного акта способствует более высокому уровню научной обоснованности издаваемых актов, их законности. Однако, практика правоприменения на местах не всегда этому соответствует.

Для понимания особенностей этого вида актов необходимо уяснить правовой статус хокимов. Должности хокимов в областях, районах и городах были учреждены в 1992 году. Хоким области и г. Ташкента назначается и освобождается от должности Президентом РУз и утверждаются соответствующим областным Кенгашем народных депутатов. Хокимы областей являются официальными представителями Президента РУз. На уровне районов и городов хокимы назначаются и освобождаются от должности хокимом соответствующей области и утверждаются соответствующим Кенгашем народных депутатов. Соответственно хоким области, г. Ташкента подотчетен Президенту РУз и соответствующему Кенгашу народных депутатов, а хоким района, города - вышестоящему хокиму и соответствующему Кенгашу народных депутатов. Представительную и исполнительную власть на местах возглавляет хоким: согласно ст.102 Конституции РУз "представительную и исполнительную власть на соот-

¹ См.: Регламент Кабинета Министров Республики Узбекистан: приложение к постановлению Кабинета Министров РУз от 14.02.2005 г. № 62. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2005 г., №7, ст.55; Положение о порядке разработки, согласования и подписания проектов постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Узбекистан, утвержденное распоряжением Президента Республики Узбекистан от 4 февраля 2005 г. № Р-2118; Правила подготовки и принятия ведомственных нормативно-правовых актов. Зарегистрированы Минюстом РУз от 28.02.2014 г. № 2565. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 10 марта 2014 г., № 10, ст. 110.

² См.: Методические указания о порядке подготовки, юридико-технического оформления и проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, вносимых органами государственного и хозяйственного управления, органами государственной власти на местах в Кабинет Министров Республики Узбекистан: приложение к приказу министра юстиции РУз от 09.04.2012 г. № 83-мх, зарегистрирован Минюстом РУз 09.04.2012 г. № 2352. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2012 г., №15, ст.173; Инструкция о порядке подготовки, юридико-технического оформления и проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, принимаемых органами государственной власти на местах: зарегистрирована Министерством юстиции РУз 01.02.2013 г. № 2420. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 4 февраля 2013 года, № 5, ст.65.

ветствующей территории возглавляет хоким области, района и города". Закон РУз «О государственной власти на местах» от 02.09.1993 г. также определил в ст. 1, что "хоким области, района, города является высшим должностным лицом области, района, города и *одновременно возглавляет представительную и исполнительную власть на соответствующей территории*". В этом статусе хоким имеет право принимать *решения* и издавать *распоряжения*¹. Акты хокима, имеющие нормативно-правовой характер, вступают в силу со дня их официального опубликования, если в самих актах не указан более поздний срок. Акты хокима, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории области, района, города предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами. Решения органов государственной власти на местах подлежат государственному учету именно как нормативно-правовые акты².

Правовая экспертиза актов хокима. Акты хокима, будучи нормативно-правовыми, в настоящее время не проходят процедуры государственной регистрации Министерством юстиции РУз, как, например, нормативные акты центральных органов исполнительной власти³. Акты хокима лишь проходят процедуру правовой экспертизы, осуществляемой Министерством юстиции Республики Каракалпакстан, управлениями юстиции областей и г. Ташкента.⁴

¹ См.: Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 г. "О государственной власти на местах". Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1993, № 9, ст. 320; Инструкция по делопроизводству и организации контроля за исполнением документов в аппаратах Совета Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятов областей, городов и районов: приложение № 1 к постановлению Кабинета Министров РУз от 29.03.1999 г. № 140.

² См.: Положение о государственном учете нормативно-правовых актов Республики Узбекистан: утверждено приказом министра юстиции РУз от 10.09.2008 года № 195-мх, зарегистрировано Минюстом РУз 10.09.2008 г. № 1856. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2008, № 37–38, ст. 389.

³ См.: "О совершенствовании порядка принятия нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств". Постановление Кабинета министров РУз № 197. 2000 г. 19 мая. СП Республики Узбекистан, 2000, № 5, ст. 26.

⁴ Акты хокима также проходят правовую экспертизу со стороны юридической службы (юрисконсульта) хокимията. В ходе правовой экспертизы проектов юридическая служба осуществляет их анализ на предмет выявления в них положений и норм, создающих условия для коррупции, совершения других правонарушений в системе органов государственной власти и управления, а также вводящих избыточные административные и иные ограничения для субъектов предпринимательства, приводящие к возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательства. См. также: Инструкция о порядке подготовки, юридико-технического оформления и проведения правовой экспертизы проектов нормативно-

С 1 мая 2018 г. был введен порядок, в соответствии с которым а) все проекты нормативно-правовых актов подлежат размещению организациями-разработчиками проектов на Едином портале интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан для проведения общественного обсуждения и б) обязательным условием принятия органами государственной власти на местах нормативно-правовых актов является наличие положительного заключения территориальных органов юстиции по итогам правовой экспертизы.¹ Правовая экспертиза актов хокима предполагает осуществление проверки соответствия акта Конституции и законам РУз, иным актам законодательства целям и задачам проводимых в стране реформ, правилам законодательной техники, а также обоснованности и целесообразности применения отсылочных норм. Это практически идентично задачам правовой экспертизы, проводимой Министерством юстиции РУз в отношении ведомственных актов. В 2005 году Министерству юстиции РУз было поручено «установить контроль за приведением ... органами государственной власти на местах своих нормативных актов в соответствие с принимаемыми законодательными и нормативно-правовыми актами»². К сожалению, механизм проведения юридической экспертизы проектов нормативно-правовых актов хокимов отличается от контроля ведомственных актов. В чем разница (каковы правовые последствия) правовой экспертизы актов хокима и актов отраслевых органов управления? В отношении ведомственных актов правовая экспертиза стала *составной частью* системы государственной регистрации нормативно-правового акта³, включающей также: 1) принятие решения о госрегистрации данного акта; 2) внесение записи в Госреестр ведомственных нормативно-правовых актов о госрегистрации с присвоением ему регистрационного номера и внесе-

правовых актов, принимаемых органами государственной власти на местах: зарегистрирована Министерством юстиции РУз 01.02.2013 г. № 2420.

¹ Постановление Президента Республики Узбекистан «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности министерства юстиции Республики Узбекистан» от 13.04.2018 г. №ПП-3666. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 23 апреля 2018 г., № 16, ст. 330.

² См.: Указ Президента РУз "О мерах по ускорению реализации приоритетных направлений в сфере углубления рыночных реформ и дальнейшей либерализации экономики" от 14 июня 2005 г. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2005, № 23-24, ст. 166.

³ При этом по закону «О нормативно-правовых актах» *процедура правовой экспертизы* (стадия подготовки проектов нормативно-правовых актов) и *процедура государственной регистрации* (она стала частью требований, предъявляемых к нормативно-правовым актам) самостоятельны.

нии его в Госреестр; 3) внесение записи в Госреестр о признании утратившим силу нормативно-правового акта и выведении его из Госреестра [3]. Эта система несколько глубже, детальнее и эффективнее с точки зрения обеспечения качества и обоснованности нормативных актов.

Правовая экспертиза актов хокима является обязательной. Однако стоит обратить внимание как в законодательстве РУз урегулирован вопрос отношении ведомственных актов (по правовым последствиям):

а) «нормативные акты, не прошедшие государственную регистрацию, не влекут за собой правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих общественных отношений, применения каких-либо санкций к гражданам, должностным лицам, организациям за неисполнение содержащихся в них предписаний»;

б) «расылка и опубликование нормативного акта без указания номера и даты государственной регистрации запрещается»;

в) «при выявлении применения нормативных актов, не прошедших государственную регистрацию, Министерство юстиции вносит представление об отмене и отзыве с исполнения данного акта. Оно обязаны быть исполнено в десятидневный срок. Министерство юстиции вправе объявить в СМИ о незаконности данного нормативного акта»;

г) «должностные лица министерств, государственных комитетов и ведомств за введение в действие нормативно-правовых актов, не прошедших государственную регистрацию, привлекаются к административной ответственности».

Правовые последствия, заложенные в эти положения, весьма серьезно влияют на формальную и содержательную стороны нормотворчества уполномоченного органа. И потому важно, чтобы аналогичные правовые элементы были распространены и в отношении актов хокимов. Формально по итогам правовой экспертизы проектов актов хокимов издается соответствующее заключение, однако это превращается в формальность без последствий, об этом практически никто не владеет информацией. Например, такой обязательный реквизит ведомственного акта как регистрационный номер позволяет судить не только о соответствующей записи в Госреестре,

но и проведении правовой экспертизы, увы, применительно к актам хокимов такого обязательного требования пока нет.

Заключение

Акты хокимов, также как и нормативные акты иных республиканских органов исполнительной власти, затрагивают права, свободы и законные интересы граждан и субъектов предпринимательства. Акты хокимов важно включить в систему государственной регистрации нормативно-правовых актов, осуществляемой в Узбекистане Министерством юстиции РУз. Правовая экспертиза, осуществляемая юридической службой местных органов власти и управлениями юстиции в силу объективных причин пока не позволяет обеспечить полноту и обоснованность этих актов управления, в той степени в какой это возможно, например, в рамках государственной регистрации ведомственных нормативно-правовых актов. Целесообразно внедрить правило: «акты хокимов влекут правовые последствия только после проведения всех процедур, составляющих основу государственной регистрации и учета нормативно-правовых актов в Республике Узбекистан», после чего они станут эффективным способом обеспечения законности в этой сфере. Существует настоятельная неотложность внести соответствующие дополнения в правила регистрации нормативно-правовых актов хокимов, создав надежную правовую базу гарантий соблюдения их законности в государственном управлении на местах. Необходимо также пересмотреть положения Кодекса РУз об административном судопроизводстве¹. В настоящее время административный суд разрешает дела об оспаривании только ведомственных нормативно-правовых актов (ст. 27). В ст. 178 Кодекса, в частности, специально указано, что речь идет о возможности признания недействительным нормативно-правовых актов, принятых лишь министерствами, государственными комитетами и ведомствами. Между тем акты хокима также затрагивают права и законные интересы гражданина или юридического лица. Последние должны располагать правом обратиться в административный суд с заявлением о признании акта хокима недействительным полностью или в части.

¹ Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве: утвержден Законом Республики Узбекистан от 25.01.2018 г. Собрание законодательства Республики Узбекистан, 29 января 2018 г., № 4 (III).

Список использованной литературы

1. Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 г. «О государственной власти на местах» // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1993, №9, ст.320.
2. Кодекс Республики Узбекистан об административном судопроизводстве: утвержден Законом Республики Узбекистан от 25.01.2018 г. // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 29 января 2018 г., № 4 (III).
3. Указ Президента РУз от 14 июня 2005 г. «О мерах по ускорению реализации приоритетных направлений в сфере углубления рыночных реформ и дальнейшей либерализации экономики» // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2005, № 23-24, ст. 166.
4. Постановление Кабинета министров РУз от 19 мая 2000 г. № 197 «О совершенствовании порядка принятия нормативных актов министерств, государственных комитетов и ведомств» // СП Республики Узбекистан, 2000, № 5, ст. 26.
5. Инструкция по делопроизводству и организации контроля за исполнением документов в аппаратах Совета Министров Республики Каракалпакстан, хокимиятов областей, городов и районов: приложение №1 к постановлению Кабинета Министров РУз от 29.03.1999 г. № 140.
6. Постановление Президента Республики Узбекистан от 24 февраля 2016 г. № ПП-2497 «О совершенствовании структуры территориальных органов государственного управления» // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 29 февраля 2016 г. № 8, ст. 76.
7. Положение о порядке разработки, согласования и подписания проектов постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Узбекистан, утвержденное распоряжением Президента Республики Узбекистан от 4 февраля 2005 г. № Р-2118.
8. Регламент Кабинета Министров Республики Узбекистан: приложение к постановлению Кабинета Министров РУз от 14 февраля 2005 г. № 62 // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2005 г., № 7, ст. 55.
9. Положение о государственном учете нормативно-правовых актов Республики Узбекистан: утверждено приказом министра юстиции РУз от 10.09.2008 года № 195-мх // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2008, № 37–38, ст. 389.
10. Методические указания о порядке подготовки, юридико-технического оформления и проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, вносимых органами государственного и хозяйственного управления, органами государственной власти на местах в Кабинет Министров Республики Узбекистан: приложение к приказу министра юстиции РУз от 09.04.2012 г. № 83-мх // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2012 г., № 15, ст. 173.
11. Инструкция о порядке подготовки, юридико-технического оформления и проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, при-

нимаемых органами государственной власти на местах: зарегистрирована Министерством юстиции РУз 01.02.2013 г. № 2420.

12. Инструкция о порядке подготовки, юридико-технического оформления и проведения правовой экспертизы проектов нормативно-правовых актов, принимаемых органами государственной власти на местах: зарегистрирована Министерством юстиции РУз 01.02.2013 г. № 2420 // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 4 февраля 2013 года, № 5, ст. 65.

13. Постановление Президента Республики Узбекистан от 13.04.2018 г. № ПП-3666 «Об организационных мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности министерства юстиции Республики Узбекистан» // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 23 апреля 2018 г., № 16, ст. 330.

Оценка регулирующего воздействия как инструмент снижения административных барьеров в Российской Федерации: правовое регулирование и развитие
Regulatory impact assessment as a tool to reduce administrative barriers in the Russian Federation: legal regulation and development

Козлова Наталья Васильевна,
старший преподаватель кафедры конституционного
и международного права Сибирского университета
потребительской кооперации (г. Новосибирск, Россия),
koznv@mail.ru

Kozlova Natalia Vasilievna,
Senior Lecturer, Department of Constitutional and International Law,
Siberian University of Consumer Cooperation (Novosibirsk, Russia)

В статье рассматривается оценка регулирующего воздействия как инструмент снижения административных барьеров в сфере предпринимательской деятельности. На основе анализа российского законодательства и практики органов исполнительной власти Российской Федерации формулируются перспективы дальнейшего развития института оценки регулирующего воздействия.

Ключевые слова: административные барьеры, оценка регулирующего воздействия, административное регулирование.

The article discusses the regulatory impact assessment as a tool to reduce administrative barriers in the business sphere. Based on the analysis of the Russian legislation and practice of the executive authorities of the Russian Federation, prospects for the further development of the regulatory impact assessment institution are formulated.

Keywords: administrative barriers, regulatory impact assessment, administrative regulation.

Термин «административные барьер» в науке административного права однозначного понимания не имеет. Так анализ итоговых решений научно-практических конференций по проблемам предпринимательской деятельности показал, что административные барьеры определены как «специфические трудности развития бизнеса, обусловленные несовершенством государственного регулирования и контроля, либо сознательным ущемлением интересов малого пред-

принимательства со стороны государственных органов и отдельных чиновников»¹.

Цель сокращения административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности впервые была манифестирована в 1998 году Президентом РФ в рамках Указа «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства», где были закреплены задачи органов государственной власти в Российской Федерации при проведении государственной политики в сфере развития предпринимательства в стране:

- «сокращение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности;
- уменьшение количества государственных органов, осуществляющих лицензирование предпринимательской деятельности, и регламентирование в полном объеме деятельности по лицензированию вышестоящими органами государственной власти;
- четкое разграничение функций по лицензированию, контролю и государственному регулированию между различными органами исполнительной власти»².

Таким образом, впервые в законодательстве появился термин «административный барьер», а затем и термин «избыточные административные процедуры (действия)». В последующем в «Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах»³ впервые закрепили показатели снижения издержек бизнеса на преодоление административных барьеров.

Необходимо подчеркнуть: снижение (преодоление) административных барьеров и повышение качества управления, возможно с помощью применения оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ), так как основная цель данной процедуры заключается в выявлении административных барьеров, препятствующих развитию предпринимательской деятельности.

Мировая практика предусматривает несколько моделей организации оценки регулирующего воздействия: централизованная мо-

¹ Маликов Р.И. Гришин К.Е. Уровень административных барьеров как индикатор качества взаимодействия властных и предпринимательских структур // Вестник УГУЭС. Наука. Образование. Экономика. Серия: Экономика. № 4 (6), 2013. С. 57.

² О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства: Указ Президента РФ от 29.06.1998 № 730 // Рос. газ. 1998. 1 июля.

³ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // СЗ РФ. 14.11.2005. № 46. ст. 4720.

дель, при использовании которой специально уполномоченный орган проводит публичные консультации и готовит заключение об ОРВ и экспертизе; децентрализованная модель, в рамках которой органы-разработчики проводят публичные консультации, составляют сводные отчеты по итогам их проведения, уполномоченный орган оценивает качество соблюдения процедур и готовит заключения об ОРВ и экспертизе; смешанная модель, где имеет место привлечение к публичным консультациям и обеспечению диалога власти и бизнеса совещательных и консультативных органов, создание специального совещательного органа по ОРВ и экспертизе¹.

Таким образом, основными целями проведения процедуры оценки регулирующего воздействия являются:

1. выявление административных барьеров для субъектов, осуществляющих предпринимательскую и инвестиционную деятельность, определяя ограничения, избыточные обязанности и издержки;
2. повышение инвестиционной привлекательности и улучшение делового климата в государстве в целом и на уровне конкретных субъектов Российской Федерации;
3. определение эффективных условий для решения экономических и социальных проблем;
4. привлечение предпринимательского сообщества и тем самым увеличение доверия к принятым органами государственной власти решениям.

Внедрение и развитие института оценки регулирующего воздействия в РФ началось с июля 2010 года, когда в Минэкономразвития России был образован Департамент оценки регулирующего воздействия. На основании Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 Правительство РФ должно было «до 01.01.2013 г. обеспечить реализацию мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, в том числе:

- установить требования к проведению процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов в области таможенного и налогового законодательства;

¹ Лучшие практики применения оценки регулирующего воздействия в деятельности органов местного самоуправления. Справочное издание / Фонд СЭЦ Модернизация. Новосибирск, Омега Принт, 2016. С. 91.

– установить обязательный для федеральных органов исполнительной власти порядок, предусматривающий проведение ими оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и их публичного обсуждения на всех стадиях подготовки указанных проектов;

– установить сроки проведения процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, включая публичные консультации и подготовку заключений, достаточные для обеспечения полноты и объективности такой оценки;

– обеспечить развитие на региональном уровне процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов, имея в виду законодательное закрепление таких процедур в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации – с 2014 года, органов местного самоуправления – с 2015 года;

– представить в установленном порядке предложения по проведению оценки регулирующего воздействия подготовленных к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении законопроектов, регулирующих отношения в области предпринимательской и инвестиционной деятельности, в предусмотренные для проведения такой оценки сроки»¹.

Во исполнение данного Указа Президента РФ Правительство РФ приняло Постановление от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии»)² определив им сферу ОРВ, а также процедуру проведения оценки проектов нормативных документов.

¹ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // СЗ РФ. 07.05.2012. № 19 ст. 2338.

² О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения федеральными органами ис-

Минэкономразвития России в последующем на основании данного подзаконного акта разработало и закрепило формы сводного отчета, заключения об ОРВ и методику оценки регулирующего воздействия для оценки проектов нормативных документов приказом от 27.05.2013 № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия»¹.

В 2013 году начался следующий этап развития для регионального и муниципального уровня, так на основе Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов»² была установлена обязательность внедрения процедуры оценки регулирующего воздействия с 01.01.2014 на уровне субъектов Российской Федерации, а с 01.01.2015 – муниципальных образованиях.

В рамках данных изменений Минэкономразвития России разработало Методические рекомендации по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов норматив-

полнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии»): Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 // СЗ РФ. 24.12.2012. № 52. ст. 7491.

¹ Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия: Приказ Министерства экономического развития РФ от 27.05.2013 № 290 [Электронный ресурс]. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/lib/doc20130527_08. (дата обращения 14.03.2018).

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов: Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ // СЗ РФ. 08.07.2013. № 27 ст. 3468.

ных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации¹.

Правительство РФ также отреагировало на данные изменения, приняв Постановление от 30.01.2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов»)², которым предусмотрено внедрение комплекса мер, направленных на снижение регуляторной нагрузки на бизнес, и введение процедуры оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, которая позволит оценить, насколько эффективно нормативные правовые акты в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности достигают поставленных при их принятии целей, а также сделать вывод о фактических положительных и отрицательных последствиях. Помимо этого важными являются изменения, связанные с появлением правила «one in – one out» – правовым экспериментом, переходными положениями и переходными периодами.

В 2016 году, учитывая опыт реализации института ОРВ на федеральном уровне, с учетом зарубежного опыта Минэкономразвития России были внесены изменения в действующий приказ от 26.03.2014 № 159, утверждающие новые Методические рекомендации по организации проведения оценки регулирующего воздействия, оценки фактического воздействия и экспертизы нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации³.

¹ Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

² О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов»): Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 // СЗ РФ. 09.02.2015. № 6, ст. 965.

³ О внесении изменений в Методические рекомендации по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. № 159: Приказ Минэкономразвития России от 26.07.2016 № 471 // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ предусматривает, что «оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации»¹. В соответствии с ч. 3 ст. 46 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проекты муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой органами местного самоуправления в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и местных бюджетов².

По итогам проведения процедуры ОРВ принимаются заключения об ОРВ, которые содержат выводы о наличии положений, вводящих избыточные обязанности, ограничения и запреты для субъектов предпринимательской деятельности, а также положений, способных ввести дополнительную нагрузку на бюджеты субъектов Российской Федерации.

Если обратиться к результатам работы Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России за 2017 год, то можно увидеть, что всего было подготовлено 1164 заключения **об оценке регулирующего воздействия**, 32 % которых – с отрицатель-

¹Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Рос. газ. № 206. 19 окт.

² Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Рос. газ. 2003. 8 окт.

ными оценками, что согласно экспертных оценкам эквивалентно 5 трлн. рублей, не допущенных издержек бизнеса. Опыт Новосибирской области в 2017 году показал, что прошли оценку регулирующего воздействия 54 нормативных акта и проектов нормативных актов, из них 29 отменены или изменены (что в два раза больше, чем в 2016: 25 и 11 соответственно) по итогу было выявлено 219 положений, затрудняющих развитие и деятельность бизнеса.

Таким образом, на основе статистических данных можно сделать вывод, о том, что административные барьеры постепенно снимаются с помощью института оценки регулирующего воздействия и климат для развития бизнеса становится более благоприятным. Но данный институт еще не реализовал свой потенциал в Российской Федерации ни на федеральном, ни на региональном уровне, в том числе по причине незначительного периода действия, вследствие этого требуется проведение дальнейшей «цифровизации» нормотворческого процесса, реинжиниринг процедуры ОРВ и повышение степени участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе нормотворчества на федеральном уровне.

Список использованной литературы

1. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов: Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3468.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ // Рос. газ. 2003. 8 окт.
3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Рос. газ. № 206. 1999. 19 окт.
4. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05. 2012 № 601 // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
5. О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства: Указ Президента РФ от 29.06.1998 № 730 // Рос. газ. 1998. 1 июля.

6. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов»): Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 965.

7. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии»): Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 07.10.2017) // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

8. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

9. О внесении изменений в Методические рекомендации по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. № 159: Приказ Минэкономразвития России от 26.07.2016 № 471 // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

10. Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 // Документ опубликован не был. СПС КонсультантПлюс.

11. Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия: Приказ Министерства экономического развития РФ от 27.05.2013 № 290 [Электронный ресурс]. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/section/ria/info/lib/doc20130_527_08. (дата обращения 14.03.2018).

12. Лучшие практики применения оценки регулирующего воздействия в деятельности органов местного самоуправления. Справочное издание/ Фонд СЭЦ Модернизация. - Новосибирск, Омега Принт, 2016.

13. Маликов Р.И. Гришин К.Е. Уровень административных барьеров как индикатор качества взаимодействия властных и предпринимательских структур // Вестник УГУЭС. Наука. Образование. Экономика. Серия: Экономика. № 4 (6), 2013.

**Давыдов К.В. Проект федерального закона
«Об административных процедурах и административных актах
в Российской Федерации»**

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения по осуществлению административных процедур административными органами, должностными лицами по принятию и исполнению административных актов, устанавливает принципы и общие правила административных процедур, административных актов, порядок обжалования административных актов, а также бездействия административных органов, должностных лиц, административные расходы, ответственность административных органов, должностных лиц за нарушение требований настоящего Федерального закона.

2. Действие глав 2, 3, 9 настоящего Федерального закона распространяется на любую деятельность административных органов, должностных лиц в сфере публично-правовых отношений вне зависимости от принятия административных актов.

3. Действие глав 4–9 настоящего Федерального закона распространяется на такие действия административных органов, должностных лиц, которые завершаются принятием административного акта.

4. Действие глав 6–9 настоящего Федерального закона распространяется также на бездействие административных органов, должностных лиц.

5. Действие настоящего Федерального закона не распространяется на:

1) отношения по рассмотрению дел об административных правонарушениях;

2) отношения, регулируемые уголовно-процессуальным, гражданским процессуальным, арбитражным процессуальным законодательством и Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации;

3) отношения, регулируемые законодательством об оперативно-розыскной деятельности;

4) гражданско-правовые отношения, если иное не предусмотрено Гражданским кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом;

5) отношения, регулируемые законодательством о выборах и референдуме;

6) отношения по стратегическому планированию;

7) отношения, связанные с совершением нотариальных действий;

8) отношения, связанные с исполнением судебных актов;

9) отношения по подготовке, принятию и опубликованию нормативных правовых актов;

10) отношения по подготовке и принятию индивидуальных правовых актов, не влекущих правовых последствий для физических и юридических лиц, иных организационно не подчиненных административному органу, должностному лицу субъектов права;

11) отношения по рассмотрению предложений физических и юридических лиц, урегулированные законодательством о порядке рассмотрения обращений граждан.

6. Применение настоящего Федерального закона в период действия военного, чрезвычайного положения, режима контртеррористической операции, иных особых правовых режимов определяется законодательством о соответствующих особых правовых режимах.

Статья 2. Законодательство об административных процедурах и административных актах

1. Законодательство об административных процедурах и административных актах составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, иные принятые на его основе федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

2. Нормативные правовые акты, регулирующие отношения по поводу административных процедур и административных актов, не могут умалять установленных настоящим Федеральным законом

правовых гарантий физическим и юридическим лицам, если иное прямо не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

3. До момента принятия специальных законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления об административных процедурах и административных актах к административным процедурам по принятию и исполнению административных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления непосредственному применению подлежат нормы настоящего Федерального закона.

4. Федеральными законами могут быть установлены особые виды административных процедур в отдельных отраслях и сферах управления.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

1. В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

1) административная процедура – деятельность административных органов, должностных лиц по принятию, исполнению, изменению либо отмене административных актов на основании заявления физических либо юридических лиц или по собственной инициативе, а также деятельность по рассмотрению административных жалоб, осуществляемая в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) административная жалоба – обращение адресата административного акта, заинтересованного лица в административный орган в связи с административным актом, отказом в принятии административного акта или бездействием административного органа, должностного лица в целях защиты своих прав и охраняемых законом интересов;

3) административное дело – совокупность документов и материалов, фиксирующих процедуру подготовки, рассмотрения и принятия административного акта административным органом, должностным лицом по заявлениям физических либо юридических лиц или по собственной инициативе;

4) административный акт – правовой акт, принимаемый административным органом, должностным лицом по итогам административной процедуры в соответствии с настоящим Федеральным зако-

ном по конкретному случаю, порождающий правовые последствия для определенного лица или индивидуально определенного круга лиц;

5) административный орган – орган государственной власти, орган местного самоуправления, а также организации (в том числе многофункциональные центры), наделенные в соответствии с законодательством полномочиями по осуществлению административных процедур;

6) адресат административного акта – лицо, обратившееся в административный орган, к должностному лицу для принятия административного акта (заявитель), или лицо, в отношении которого административный орган, должностное лицо по своей инициативе приняли или намерены принять административный акт;

7) благоприятный административный акт – административный акт, подтверждающий право, предоставляющий адресату новые права либо отменяющий возложенную на него обязанность, а также иным образом улучшающий его положение;

8) дискреционное полномочие (усмотрение) – предоставленная законодательством административным органам, должностным лицам возможность принимать или не принимать административный акт, либо выбирать определенный вариант решения, его вид и содержание в соответствии с законом;

9) должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее административно-хозяйственные, организационно-распорядительные функции в административных органах;

10) заинтересованное лицо – не являющееся адресатом административного акта лицо, чьи права или охраняемые законом интересы затронуты или могут быть затронуты в результате принятия административного акта;

11) заявление – обращение физического или юридического лица в административный орган, к должностному лицу с целью принятия административного акта;

12) обременяющий административный акт – административный акт, отказывающий адресату в предоставлении права, лишаящий или ограничивающий его право либо возлагающий на него определенную обязанность, а также иным образом ухудшающий его положение.

Статья 4. Исчисление сроков

1. Срок определяется календарной датой или указанием на событие, которое должно неизбежно наступить. Срок может устанавливаться также как период времени, который исчисляется годами, месяцами, неделями, днями (календарными или рабочими) или часами.

2. Срок, исчисляемый годами, начинается с календарной даты или со дня наступления события, которыми определено его начало, и истекает в соответствующие месяц и число последнего года срока. Если окончание срока приходится на месяц, в котором нет соответствующего числа, то срок истекает в последний день этого месяца.

3. Срок, исчисляемый месяцами, начинается с календарной даты или со дня наступления события, которыми определено его начало, и истекает в соответствующий день (число) последнего месяца срока. Если окончание срока приходится на месяц, в котором нет соответствующего числа, то срок истекает в последний день этого месяца.

4. Срок, исчисляемый неделями, начинается с календарной даты или со дня наступления события, которыми определено его начало, и истекает в соответствующий день последней недели срока.

5. Срок, исчисляемый днями, начинается с календарной даты или со дня наступления события, которыми определено его начало, и истекает в последний день установленного периода.

Если последний день срока приходится на нерабочий день, днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день.

6. Срок, исчисляемый часами, начинается с первой минуты события, которым определено его начало, и истекает в последнюю минуту установленного периода.

Глава 2. Принципы административных процедур

Статья 5. Принцип соразмерности

Меры, предусматривающие какое-либо ограничение прав и свобод физических либо юридических лиц, должны быть направлены на установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами цели и должны быть подходящими, необходимыми, разумными и пропорциональными для достижения таких целей с учетом своего содержания, места, времени и охватываемого круга лиц.

Статья 6. Принцип запрета злоупотребления формальными требованиями

1. Административному органу, должностному лицу запрещается обременять физических или юридических лиц обязанностями, отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, в том числе внутриорганизационных правил, если административное дело может быть рассмотрено без их соблюдения, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

2. Если иное не предусмотрено законом, несоблюдение либо ненадлежащее соблюдение участниками административной процедуры формальных требований не может служить основанием для отказа в вынесении административным органом, должностным лицом необходимого административного акта.

3. Административный орган, должностное лицо не могут отказать в приеме документов, предоставленных физическими или юридическими лицами, в связи с допущенными в них явными и исправимыми формальными ошибками.

Статья 7. Презумпция достоверности

1. Предоставленные участниками административной процедуры документы и иные сведения о фактических обстоятельствах, рассматриваемых административным органом, должностным лицом (далее – документы и иные сведения), считаются достоверными до тех пор, пока административный орган, должностное лицо не установят иное.

2. Запрещается требовать от участников административной процедуры предоставления документов или дополнительных сведений, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

3. При наличии обоснованных сомнений в подлинности предоставленных участниками административной процедуры документов, иных сведений, административный орган, должностное лицо обязаны самостоятельно и за свой счет проверять подлинность таких документов и сведений.

4. Участники административной процедуры несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность за предоставление административным органам, должностным лицам заведомо ложных документов и сведений.

Статья 8. Принцип единообразного применения права

1. Административные органы, должностные лица обязаны проявлять равный подход к одинаковым фактическим обстоятельствам и индивидуальный подход к существенно различным фактическим обстоятельствам.

2. Административному органу, должностному лицу запрещается принимать разные по содержанию административные акты по одинаковым существенным фактическим обстоятельствам.

3. Административному органу, должностному лицу запрещается принимать одинаковые административные акты по различным существенным фактическим обстоятельствам.

4. При осуществлении административным органом, должностным лицом своих дискреционных полномочий (усмотрения) определенным образом, в дальнейшем они обязаны осуществлять свои дискреционные полномочия аналогичным образом.

5. Административный орган, должностное лицо вправе отказаться от практики, указанной в частях 1–4 настоящей статьи, только вследствие возникновения обстоятельств, имеющих существенное значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела.

Статья 9. Принцип охраны доверия

1. Доверие физических или юридических лиц к практике административных органов, должностных лиц охраняется законом.

2. Административные акты презюмируются законными и обоснованными. Убытки, возникшие у добросовестных лиц в результате отмены административных актов, подлежат возмещению по правилам глав 5, 9 настоящего Федерального закона и в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

3. Право на доверие не может служить обоснованием незаконных действий.

4. Злоупотребляющему правами участнику административной процедуры может быть отказано в удовлетворении требования и защите принадлежащего ему права.

Статья 10. Принцип охвата большим меньшего

1. Административный орган, должностное лицо не вправе требовать от участников административной процедуры совершения действий, которые уже были совершены ими в рамках других действий.

2. Если документы (сведения), представленные административному органу, должностному лицу, подтверждают содержание других необходимых документов (сведений), последние не могут быть дополнительно истребованы.

3. Если предоставленное административным органом, должностным лицом разрешение содержательно включает в себя также другие разрешения, последние предполагаются предоставленными.

Статья 11. Порядок осуществления дискреционных полномочий (усмотрения)

1. Административный орган, должностное лицо обязаны осуществлять свои дискреционные полномочия в пределах, установленных законом.

2. Принятые в рамках дискреционных полномочий административные акты должны соответствовать цели таких полномочий.

3. При осуществлении дискреционных полномочий не могут приниматься административные акты, направленные на необоснованное ограничение прав, свобод и законных интересов физических либо юридических лиц.

Статья 12. Применение других принципов права

Предусмотренная настоящей главой система принципов административных процедур не является исчерпывающей и не может рассматриваться как отрицание или умаление других общепризнанных принципов права, а также гарантий прав, свобод и законных интересов физических или юридических лиц, в том числе принципов законности, равенства всех перед законом и судом, приоритета прав и свобод физических и юридических лиц.

Глава 3. Основные правила административной процедуры

Статья 13. Подведомственность административных дел

1. Административные дела рассматриваются соответствующими административными органами, должностными лицами в соответствии с установленной законодательством Российской Федерации компетенцией.

2. Административный орган, должностное лицо обязаны самостоятельно проверить свою компетенцию по решению вопросов, указанных в заявлении физического или юридического лица.

3. Если административный орган, должностное лицо установили, что решение вопроса не относится к их компетенции, они отказывают в рассмотрении административного дела и передают в течение трех рабочих дней заявление и иные материалы административного дела на рассмотрение компетентного административного органа, должностного лица, уведомив в письменной форме об этом заявителя и заинтересованных лиц.

4. Заключение соглашений об определении подведомственности не допускается.

5. Споры о подведомственности не допускаются. В случае изменения подведомственности в ходе административной процедуры ввиду новых обстоятельств начавшие рассмотрение дела административный орган, должностное лицо в интересах участников могут продолжить административную процедуру при наличии письменного согласия участников и административного органа, должностного лица, уполномоченных на принятие административного акта с учетом изменившихся обстоятельств.

Статья 14. Обязанность взаимного содействия (взаимопомощи) административных органов, должностных лиц

1. Административные органы, должностные лица при осуществлении административных процедур обязаны в пределах своей компетенции оказывать взаимное содействие (взаимопомощь). Взаимное содействие осуществляется по запросам административных органов, должностных лиц.

2. В случае если взаимное содействие могут оказать несколько административных органов, должностных лиц, запрашивающие административный орган, должностное лицо должны обратиться к тем административным органам, должностным лицам, которые по их мнению в состоянии наиболее эффективным способом и в более короткий срок предоставить необходимую взаимопомощь.

3. В случае если осуществление запрашиваемого взаимного содействия не входит в компетенцию запрашиваемых административных органов, должностных лиц, последние обязаны переадресовать запрос компетентным административным органам, должностным лицам.

Статья 15. Условия взаимного содействия административных органов, должностных лиц

Административный орган, должностное лицо обращаются о взаимном содействии при:

- 1) невозможности самостоятельно совершить какое-либо действие;
- 2) наличии необходимых для решения конкретного вопроса документов и сведений у иных административных органов, должностных лиц.

Статья 16. Основания отказа в оказании взаимного содействия

1. Административный орган, должностное лицо обязаны отказать в оказании взаимного содействия, если:

- 1) осуществление запрашиваемых мер противоречит закону;
- 2) осуществление запрашиваемых мер не входит в их компетенцию;
- 3) запрашиваемые документы и сведения относятся к охраняемой законом тайне и их предоставление запрашивающему административному органу, должностному лицу запрещено законом.

2. Запрашиваемый административный орган, должностное лицо вправе отказать в оказании взаимного содействия, если:

- 1) иные административные органы, должностные лица могут оказать взаимное содействие с существенно меньшими затратами;
- 2) оказание взаимного содействия существенным образом препятствует осуществлению собственных полномочий.

3. Запрашиваемый административный орган, должностное лицо не вправе отказать в оказании взаимного содействия по основаниям, не предусмотренным частями 1–2 настоящей статьи.

4. В случае отказа в оказании взаимного содействия по основаниям, предусмотренным частями 1–2 настоящей статьи, запрашиваемый административный орган, должностное лицо обязаны не позднее трех рабочих дней сообщить об этом запрашивающему административному органу, должностному лицу. Запрашивающий орган, должностное лицо вправе оспорить такой отказ в административном органе (у должностного лица), являющемся вышестоящим по отношению к запрашиваемому административному органу (должностному лицу).

Вышестоящий административный орган (должностное лицо) в течение трех рабочих дней со дня поступления необходимых документов принимает окончательное решение по спору об отказе в оказании взаимного содействия. В случае признания отказа необоснованным вышестоящий административный орган (должностное лицо) поручает запрашиваемому административному органу, должностному лицу немедленно оказать взаимное содействие.

Статья 17. Оказание взаимного содействия между административными органами, должностными лицами государств-членов Евразийского экономического союза

Оказание взаимного содействия между административными органами, должностными лицами государств-членов Евразийского экономического союза осуществляется по правилам, установленным международными договорами, ратифицированными Российской Федерацией.

Статья 18. Заверение копий документов

1. Административный орган, должностное лицо заверяют копии административных актов, иных предоставляемых им документов, за исключением случаев, когда законом предусмотрено иное. Заверение осуществляется при представлении подлинника заверяемого административного акта либо иного документа.

2. Копии административных актов, иных документов не подлежат заверению, если нарушена их целостность или изменено подлинное содержание документов.

3. Заверение осуществляется путем проставления на каждой странице заверяемой копии печати административного органа, подписи должностного лица, а также путем надписи на последней странице, которая должна содержать следующие сведения:

- 1) точное наименование документа, копия которого заверяется;
- 2) подтверждение соответствия копии документа подлиннику.

Статья 19. Участники административной процедуры

1. Участниками административной процедуры являются:

- 1) адресат административного акта;
- 2) административный орган, должностное лицо, рассматривающие административное дело;

3) заинтересованные лица, привлеченные административным органом, должностным лицом к административной процедуре в качестве участников.

2. Заинтересованные лица привлекаются к административной процедуре на основании своего заявления, по ходатайству адресата административного акта или инициативе административного органа, должностного лица, если предполагаемый административный акт может затронуть их права и охраняемые законом интересы.

Статья 20. Иные лица, привлекаемые к административной процедуре

Иными лицами, привлекаемыми к административной процедуре, являются свидетели, эксперты, переводчики, а также другие лица, содействующие правильному рассмотрению административного дела и принятию административного акта.

Статья 21. Представительство в административной процедуре

1. Физическое лицо может участвовать в административной процедуре лично или через представителя. Личное участие не лишает его права иметь по этой административной процедуре представителя. Наличие представителя не лишает права на личное участие в административной процедуре.

От имени юридического лица участие в административной процедуре принимает его руководитель или представитель на основании доверенности.

2. Представителями в административной процедуре могут быть любые дееспособные лица, чьи полномочия удостоверены в установленном гражданским законодательством порядке.

3. Интересы недееспособных или ограниченно дееспособных физических лиц в административной процедуре представляют в соответствии с гражданским законодательством их законные представители.

4. Представителем адресата административного акта или заинтересованного лица не вправе быть лицо, состоящее на государственной или муниципальной службе в рассматриваемом административном деле административном органе либо в органе, непосредственно ему подчиненном или подконтрольном.

5. Лица, указанные в статье 20 настоящего Федерального закона, принимают участие в административной процедуре лично.

Статья 22. Обстоятельства, исключающие участие в административной процедуре

1. Должностное лицо административного органа, эксперт, переводчик не вправе участвовать в административной процедуре в следующих случаях:

1) если они выступали или выступают в качестве иных участников административной процедуры или их представителей;

2) если они являются или являлись близкими родственниками одного из участников процедуры;

3) если они или кто-либо из их близких родственников являются членами органов управления или имеют акции (доли уставного капитала) юридического лица, являющегося участником процедуры;

4) если они лично, прямо или косвенно заинтересованы в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в их объективности и беспристрастности.

2. Под близкими родственниками, указанными в части 1 настоящей статьи, понимаются:

1) родители, супруги, дети, внуки, дедушки, бабушки, братья, сестры, дяди, тети, двоюродные братья и сестры участника административной процедуры;

2) перечисленные в пункте 1 настоящей части лица, находящиеся в соответствующих родственных связях с супругой (супругом) участника административной процедуры;

3) лица, являющиеся зятем, невесткой, свекром, свекровью, тестем, тещей участника административной процедуры.

3. Эксперт также не вправе участвовать в осуществлении административной процедуры, если он находится в служебной или иной зависимости от участника процедуры, в том числе от должностного лица административного органа.

Статья 23. Отвод (самоотвод) должностного лица административного органа, эксперта, переводчика

1. При наличии оснований, предусмотренных статьей 22 настоящего Федерального закона:

1) участники административной процедуры вправе письменно заявить отвод должностному лицу административного органа, эксперту, переводчику;

2) должностное лицо административного органа, эксперт, переводчик обязаны письменно заявить самоотвод.

2. Отвод (самоотвод) может быть заявлен до завершения административной процедуры незамедлительно, когда стало известно наличие оснований, предусмотренных статьей 22 настоящего Федерального закона.

3. Повторное заявление об отводе одному и тому же должностному лицу административного органа, эксперту, переводчику может быть рассмотрено, если в нем указаны новые основания или новые факты.

Решение по заявленному отводу (самоотводу) подлежит принятию в течение одного рабочего дня со дня подачи отвода (самоотвода).

Решение об отводе должностного лица административного органа принимает его руководитель, а в случае осуществления административной процедуры в коллегиальном составе – соответствующий коллегиальный орган простым большинством голосов. В этом случае в голосовании не принимает участие тот член коллегиального состава, в отношении которого заявлен отвод.

При отводе (самоотводе) члена коллегиального административного органа административная процедура осуществляется с участием оставшихся должностных лиц коллегиального административного органа при наличии кворума.

Решение об отводе руководителя административного органа принимается вышестоящим административным органом, должностным лицом. При самоотводе руководителя административного органа административную процедуру осуществляет его заместитель, а в случае отсутствия последнего – другое должностное лицо, имеющее полномочия для его замещения.

Решение об отводе эксперта и переводчика принимается административным органом, должностным лицом, осуществляющими данную административную процедуру.

4. Участие эксперта или переводчика ранее в той же административной процедуре в качестве эксперта или переводчика не является основанием для его отвода (самоотвода).

5. Мотивированное решение по отводу (самоотводу) должно быть оформлено в письменной форме. Копия решения направляется участникам административной процедуры.

6. Отвод (самоотвод) не принимается, если объективно невозможно определить другое должностное лицо административного органа, эксперта или переводчика.

Статья 24. Язык административной процедуры

1. Административная процедура осуществляется на русском языке – государственном языке Российской Федерации. Административные процедуры в административных органах, находящихся на территории республики, которая входит в состав Российской Федерации, могут осуществляться также на государственном языке этой республики.

2. Участникам административной процедуры, не владеющим языком, на котором ведется административная процедура, административный орган, должностное лицо разъясняют и обеспечивают право знакомиться с материалами административного дела, делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства и отводы, подавать жалобы на родном языке или свободно выбранном языке общения, пользоваться услугами переводчика в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

3. Административный акт излагается на русском языке, а при ходатайстве адресата административного акта, заинтересованного лица переводится на язык, использовавшийся в ходе административной процедуры.

Статья 25. Ведение и учет административных дел

1. С момента возбуждения административной процедуры административный орган, должностное лицо заводят административное дело, в котором хранятся документы, касающиеся осуществления данной административной процедуры, в том числе административный акт (его заверенная копия), принятый в результате осуществления административной процедуры.

2. Порядок ведения дел, журналов их учета, учета административных актов устанавливается административным органом на основе утвержденного Правительством Российской Федерации типового положения.

3. Дела хранятся в соответствии с установленными законодательством правилами делопроизводства и в установленном порядке подлежат передаче в архив.

Статья 26. Протоколирование административной процедуры

1. Если осуществление административной процедуры проводится в форме заседания с участием лиц, указанных в части 1 статьи 19 и в статье 20 настоящего Федерального закона, административный орган, должностное лицо обязаны вести протокол заседания.

2. Протокол должен содержать следующие сведения:

1) наименование административного органа, должность, фамилию, имя, отчество должностного лица, осуществляющих административную процедуру;

2) место и дату осуществления административной процедуры;

3) фамилию, имя, отчество лиц, указанных в части 1 статьи 19 и в статье 20 настоящего Федерального закона, с указанием их статуса в данном деле (заявитель, заинтересованное лицо, свидетель и т.д.);

4) содержание рассматриваемого вопроса;

5) краткое изложение выступлений участников административной процедуры;

6) решение, принятое по результатам заседания.

Протокол может содержать иные дополнительные сведения.

3. Если заседание проводилось с перерывами, то об этом должно быть указано в протоколе. При проведении нескольких заседаний на каждый из них составляется отдельный протокол.

4. Протокол ведет секретарь заседания, определенный председательствующим. Протокол подписывается председательствующим, секретарем заседания незамедлительно после окончания заседания.

5. Адресат административного акта, заинтересованное лицо имеют право ознакомиться с протоколом и представить на него замечания. Об отклонении замечаний указывается в протоколе.

Глава 4. Порядок осуществления административной процедуры

Статья 27. Основания возбуждения административной процедуры

1. Основаниями возбуждения административной процедуры являются:

1) заявление физического или юридического лица;

2) инициатива административного органа, должностного лица.

2. В случае, предусмотренном пунктом 1 части 1 настоящей статьи, административная процедура считается возбужденной со дня поступления в административный орган, должностному лицу заявления, за исключением тех случаев, когда заявление в соответствии с настоящим Федеральным законом переадресовано компетентному административному органу, должностному лицу.

3. В случае, предусмотренном пунктом 2 части 1 настоящей статьи, административная процедура считается возбужденной со дня начала совершения действия (действий), направленного на принятие административного акта по инициативе административного органа, должностного лица.

Статья 28. Общие требования, предъявляемые к заявлению

1. Заявление должно содержать:

1) наименование административного органа (должность, фамилию, имя, отчество должностного лица), в который подается заявление;

2) фамилию, имя, отчество заявителя - физического лица, его место жительства или место пребывания;

3) фамилию, имя, отчество лица, подающего заявление от имени юридического лица, его должность, полное наименование и местонахождение юридического лица;

4) краткое содержание требования;

5) число, месяц и год подачи заявления;

6) подпись заявителя - физического лица или подпись руководителя юридического лица, заверенную печатью юридического лица (при наличии);

7) перечень прилагаемых к заявлению документов, если таковые имеются;

8) иную информацию, известную заявителю, без которой рассмотрение заявления невозможно.

Если за получение административного акта законом предусматривается уплата государственной пошлины или другого обязательного платежа, должен быть представлен документ, подтверждающий уплату соответствующего платежа.

Если заявление подается через представителя, должен быть представлен документ, подтверждающий данное полномочие.

2. Заявление, поданное в устной форме при личном приеме заявителей, фиксируется должностным лицом административного органа в письменном виде с указанием сведений, предусмотренных частью 1 настоящей статьи.

3. Заявление может быть направлено в административный орган, должностному лицу лично, по почте, через многофункциональный центр, с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или иным предусмотренным законодательством Российской Федерации способом.

Статья 29. Оказание помощи участникам административной процедуры

1. Административный орган, должностное лицо обязаны разъяснить участникам административной процедуры их права и обязанности, содействовать оформлению заявления и приложенных к нему документов, в том числе предоставить возможность устранить формальные ошибки, дополнить список прилагаемых документов либо самостоятельно исправить формальные ошибки, известив об этом заявителя.

2. Должностное лицо административного органа обязано на основании заявлений физических и юридических лиц выдавать им образцы заявлений и иных связанных с административной процедурой бланков документов, также пересылать их посредством почтовой связи, с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или иным предусмотренным законодательством Российской Федерации способом.

Статья 30. Принятие заявления

1. Административный орган, должностное лицо обязаны принять любое заявление и зарегистрировать его в тот же день.

2. Если законом не установлено иное, административный орган, должностное лицо обязаны в течение трех рабочих дней со дня приема заявления выдать либо направить заявителю справку о дате и номере регистрации заявления.

Статья 31. Направление заявления в компетентный административный орган, компетентному должностному лицу

1. Если административный орган, должностное лицо установили, что рассмотрение полученного заявления не относится к их компетенции, они передают в течение трех рабочих дней заявление и иные материалы административного дела на рассмотрение компетентного административного органа, должностного лица, уведомив в письменной форме об этом заявителя и заинтересованных лиц.

2. Если одно или несколько из представленных в заявлении требований относятся к компетенции другого административного органа, должностного лица, административный орган, должностное лицо в течение трех рабочих дней передают заявление в этой части и соответствующие материалы административного дела на рассмотрение компетентного административного органа, должностного лица, уведомив в письменной форме об этом заявителя и заинтересованных лиц.

Статья 32. Оставление заявления без рассмотрения

1. Административный орган, должностное лицо при получении письменного заявления, в котором содержатся нецензурные или оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью или имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить заявление без рассмотрения и сообщить заявителю о недопустимости злоупотребления правом.

2. Заявление, текст которого не поддается прочтению, оставляется без рассмотрения, также не подлежит направлению в компетентный административный орган (компетентному должностному лицу) по правилам статьи 31 настоящего Федерального закона, о чем в течение семи рабочих дней со дня регистрации сообщается заявителю в письменной форме, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

3. Если требования заявления не входят в сферу действия настоящего Федерального закона, административный орган, должностное лицо выносят мотивированное решение об оставлении заявления без рассмотрения, которое может быть обжаловано по правилам главы 6 настоящего Федерального закона.

Статья 33. Основания возбуждения административной процедуры по инициативе административного органа, должностного лица

1. Основанием возбуждения административной процедуры по инициативе административного органа, должностного лица является требование закона о необходимости принятия административного акта или дискреционное полномочие (усмотрение), возложенное законом на административный орган, должностное лицо.

2. Административный орган, должностное лицо в течение трех рабочих дней со дня возбуждения административной процедуры извещают в письменной форме участников административной процедуры или их представителей о возбуждении административной процедуры, а также о месте, времени, мероприятиях и других условиях осуществления административной процедуры.

Статья 34. Участие в административной процедуре адресата административного акта и заинтересованных лиц

1. Административный орган, должностное лицо обязаны создать необходимые условия для обеспечения участия адресата административного акта и заинтересованного лица либо их представителей в административной процедуре.

2. Если иное не предусмотрено законом, до принятия административного акта административный орган, должностное лицо обязаны заслушивать адресата административного акта и заинтересованных лиц либо их представителей.

3. Административный орган, должностное лицо могут отказаться от заслушивания адресата административного акта и заинтересованных лиц либо их представителей в следующих случаях:

1) представленные заявителем материалы очевидно свидетельствуют о целесообразности принятия благоприятного для него административного акта, который не затрагивает прав и законных интересов других лиц;

2) при необходимости незамедлительного принятия административного акта в целях предотвращения либо устранения опасности, могущей причинить существенный вред интересам государства и общества;

3) при принятии многочисленных административных актов идентичного содержания, в том числе в автоматическом режиме с использованием технических средств;

- 4) при принятии промежуточного решения, по которому не может быть подана самостоятельная административная жалоба;
- 5) если законом предусмотрено принятие административного акта в устной или конклюдентной форме;
- 6) если адресат административного акта, заинтересованное лицо не требуют проведения заслушивания;
- 7) в иных предусмотренных законом случаях.

Статья 35. Исследование обстоятельств административного дела

1. Административный орган, должностное лицо обязаны всесторонне, полно и объективно исследовать все фактические обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела.

2. Административный орган, должностное лицо не связаны объяснениями и доводами участников административной процедуры и представленными доказательствами.

3. Административный орган, должностное лицо не вправе отказать в исследовании и учете обстоятельств, представленных участниками административной процедуры, рассмотрение которых входит в их компетенцию.

Статья 36. Ознакомление с материалами административного дела

1. Участники административной процедуры во время и после завершения процедуры вправе знакомиться с материалами административного дела.

2. Возможность ознакомления с материалами административного дела должна быть предоставлена не позднее трех рабочих дней со дня представления ходатайства.

3. При предоставлении материалов административного дела административный орган, должностное лицо обязаны обеспечить соблюдение требований законодательства о государственной и иной охраняемой законом тайне.

4. В случае отказа в предоставлении для ознакомления документа ввиду недопустимости разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, административный орган, должностное лицо обязаны без разглашения указан-

ных сведений предоставить адресату административного акта и заинтересованному лицу по возможности полные сведения о содержании запрашиваемого документа.

Участники административной процедуры вправе получать копии документов и иных материалов административного дела.

Статья 37. Доказательства по административному делу

1. Доказательствами по административному делу являются любые фактические данные, на основании которых административный орган, должностное лицо устанавливают обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела.

2. Запрещается использование доказательств, полученных с нарушением закона.

3. Участники административной процедуры обязаны оказывать содействие в установлении всех фактических обстоятельств административного дела, предоставлять сведения об известных им фактах, имеющих значение для дела, представлять имеющиеся у них необходимые доказательства.

4. При отсутствии у участника административной процедуры возможности самостоятельного получения необходимых доказательств, он обращается в административный орган, к должностному лицу с ходатайством об истребовании данных доказательств. В ходатайстве указывается значение доказательств для дела, их признаки и место нахождения. Административный орган, должностное лицо обязаны истребовать данные доказательства и обеспечить их представление.

Статья 38. Свидетельские показания

1. Свидетельскими показаниями являются сообщения свидетелем административному органу, должностному лицу в устной форме об известных ему обстоятельствах, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения административного дела. По предложению административного органа, должностного лица свидетель, который дал показания в устной форме, может изложить их в письменной форме. Свидетельские показания, изложенные в письменной форме, приобщаются к материалам административного дела.

2. Сообщенные свидетелем сведения не являются доказательствами, если свидетель не может указать источник своей осведомленности.

3. Если свидетельские показания основываются на сообщениях иных лиц, эти лица также должны быть опрошены.

4. Лицо может быть вызвано административным органом, должностным лицом в качестве свидетеля по ходатайству участника административной процедуры и по инициативе административного органа, должностного лица.

Статья 39. Письменные доказательства

1. Письменными доказательствами являются содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для административного дела, акты, договоры, справки, деловая корреспонденция, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой и графической записи, полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», по каналу видеоконференц-связи (при наличии технической возможности для такой передачи документов и материалов) либо иным способом, позволяющим установить достоверность документа.

2. Письменные доказательства представляются в административный орган, должностному лицу в подлиннике или в форме надлежащим образом заверенной копии. Если к рассматриваемому административному делу имеет отношение только часть документа, может быть представлена заверенная выписка из него.

3. Подлинники документов представляются в административный орган, должностному лицу в случае, если в соответствии с законом или иным нормативным правовым актом обстоятельства административного дела подлежат подтверждению только такими документами, а также по требованию административного органа, должностного лица, если невозможно разрешить административное дело без подлинников документов или представленные копии одного и того же документа различны по своему содержанию.

4. К представляемым в административный орган, должностному лицу письменным доказательствам, исполненным полностью или в части на иностранном языке, должны быть приложены их надлежащим образом заверенные переводы на русский язык.

5. Письменные доказательства приобщаются к материалам административного дела. Не могут приобщаться к материалам админи-

стративного дела подлинники документов, которые согласно закону должны находиться в местах их постоянного либо временного хранения.

Статья 40. Экспертиза

1. Экспертиза назначается в случаях, когда обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения административного дела, могут быть установлены в результате исследования материалов, проводимого экспертом с использованием специальных знаний.

2. Административный орган, должностное лицо назначают экспертизу по ходатайству участников административной процедуры или по своей инициативе.

3. В качестве эксперта может быть вызвано незаинтересованное в деле лицо, обладающее специальными знаниями.

4. Каждый участник административной процедуры вправе представить административному органу, должностному лицу вопросы, которые должны быть поставлены перед экспертом. Окончательно круг вопросов, по которым эксперт должен дать заключение, определяется административным органом, должностным лицом.

5. По требованию административного органа, должностного лица эксперт должен дать дополнительные разъяснения по экспертному заключению.

Статья 41. Проведение осмотра

В случае необходимости административный орган, должностное лицо назначают осмотр местности, объекта или предмета. Осмотр может проводиться как самим рассматривающим административное дело административным органом, должностным лицом, так и другим административным органом, должностным лицом в порядке взаимного содействия.

О проведении осмотра извещаются участники административной процедуры.

Статья 42. Срок административной процедуры

1. Административные дела рассматриваются и разрешаются административными органами, должностными лицами в течение тридцати календарных дней, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

2. Административная процедура начинается со дня регистрации заявления административным органом, должностным лицом либо с момента совершения действия по инициативе административного органа, должностного лица.

3. Если для установления обстоятельств, имеющих существенное значение для административной процедуры, требуется больший срок, то срок административной процедуры может быть продлен административным органом, должностным лицом, но не более чем на тридцать календарных дней, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Административный орган, должностное лицо извещают о продлении срока адресата административного акта и заинтересованного лица.

Статья 43. Восстановление сроков

1. При признании причины пропуска срока уважительной, административный орган, должностное лицо вправе восстановить пропущенный срок по заявлению адресата административного акта и заинтересованного лица.

2. Адресат административного акта, заинтересованное лицо обращаются в административный орган (должностному лицу) с письменным заявлением о восстановлении пропущенного срока не позднее десяти календарных дней с момента устранения причин, указанных в части 1 настоящей статьи. К заявлению прилагаются документы, подтверждающие уважительную причину пропуска срока.

3. Административный орган, должностное лицо в течение трех рабочих дней рассматривают заявление о восстановлении пропущенного срока.

4. Одновременно с подачей заявления о восстановлении срока совершается действие, срок которого пропущен.

5. В случаях, прямо предусмотренных законом, восстановление пропущенного срока не допускается.

Статья 44. Уведомление об административной процедуре

1. Административный орган, должностное лицо обязаны предупредить о месте и времени проводимого заседания участников административной процедуры, а при необходимости и иных лиц, указанных в статье 20 настоящего Федерального закона, используя различные средства связи.

2. У участников административной процедуры должно быть достаточно времени для явки к заседанию и подготовки к нему.

Статья 45. Прекращение административной процедуры и отказ в удовлетворении заявления

1. Возбужденная на основе заявления административная процедура прекращается, если:

- 1) заявитель письменно отказывается от своего заявления;
- 2) имеется вступивший в законную силу административный или судебный акт, принятый по отношению к тому же лицу, по тому же предмету и по тем же основаниям;
- 3) изменился статус заявителя, который в силу закона исключает принятие административного акта, требуемого заявлением.

2. Возбужденная по инициативе административного органа, должностного лица административная процедура может быть прекращена, если:

- 1) адресат административного акта устранил нарушение требований законодательства;
- 2) необходимость принятия административного акта по вопросам нарушения требований законодательства отпала в связи с изменением законодательства, фактических обстоятельств или по другому основанию, предусмотренному законом.

3. Административный орган, должностное лицо отказывают в удовлетворении заявления в случае его необоснованности.

4. Решение (административный акт) административного органа, должностного лица о прекращении административной процедуры или об отказе в удовлетворении заявления в течение трех рабочих дней со дня принятия направляется участникам административной процедуры по почте, через многофункциональный центр, с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или иным предусмотренным законодательством Российской Федерации способом.

5. Решение (административный акт) о прекращении административной процедуры или об отказе в удовлетворении заявления может быть обжаловано по правилам главы 6 настоящего Федерального закона.

Статья 46. Возобновление административной процедуры

1. На основании заявления участников процедуры административный орган, должностное лицо обязаны принять решение об изменении или отмене не подлежащего обжалованию административного акта, если:

1) после принятия административного акта положенные в его основу фактические обстоятельства или правовые нормы изменились в пользу заявителя;

2) имеются новые доказательства, которые могут привести к принятию более благоприятного для заявителя административного акта;

3) существуют иные основания, предусмотренные законом.

В предусмотренных настоящей частью случаях административная процедура возобновляется.

2. Заявление должно быть подано в течение трех месяцев со дня, когда лицо, обратившееся с заявлением по вопросу возобновления процедуры, узнало о предусмотренном частью 1 настоящей статьи обстоятельстве.

3. На основании заявления решение принимает тот административный орган (должностное лицо), который принял административный акт, подлежащий изменению, отмене, или соответствующий вышестоящий или иной компетентный административный орган (должностное лицо), который правомочен отменить этот административный акт в рамках возобновления административной процедуры.

Статья 47. Участие нескольких административных органов, должностных лиц в принятии административного акта

1. Если для принятия административного акта необходимо разрешение или согласие других административных органов, должностных лиц, необходимые действия, включая истребование и сбор дополнительных документов, совершает возбудивший административную процедуру административный орган, должностное лицо.

2. Полученное в предусмотренном частью 1 настоящей статьи порядке разрешение или согласие не подлежит отдельному обжалованию и может быть обжаловано вместе с административным актом.

Глава 5. Административный акт

Статья 48. Формы административных актов

1. Административный акт может быть принят в письменной (в том числе электронной), устной или конклюдентной форме (в виде световых, звуковых сигналов и знаков, изображений или ином виде).

2. Административный акт, принятый в устной или конклюдентной форме, подлежит по требованию адресата письменному закреплению в течение пяти рабочих дней с момента поступления соответствующего заявления. В этом случае применяются правила настоящей главы о письменных административных актах.

Статья 49. Общие требования к административному акту

1. Административный акт должен приниматься в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. В административном акте должны точно указываться его адресаты.

3. Административный акт должен быть достаточно ясным и понятным по содержанию, чтобы для его адресата было очевидным, какое право предоставляется, ограничивается, отменяется или какая обязанность на него возлагается.

Статья 50. Требования, предъявляемые к письменному административному акту

1. Письменный административный акт должен содержать:

1) наименование административного органа, должность, фамилию, имя, отчество должностного лица, принявшего административный акт;

2) фамилию, имя, отчество, место жительства или место пребывания физического лица или наименование и юридический адрес юридического лица, которым адресован административный акт;

3) наименование административного акта, дату и место его принятия, номер регистрации, печать административного органа, подпись должностного лица;

4) описание разрешаемого вопроса и обоснование принятого решения (описательно-мотивировочная часть), со ссылкой на конкретную норму законодательства;

- 5) изложение принятого решения (резюлютивная часть);
- 6) срок действия административного акта, если такой административный акт принимается на определенный срок;
- 7) меры принуждения (при наличии);
- 8) порядок и сроки обжалования административного акта.

2. Административный акт может содержать приложения и другие дополнительные документы, действие которых не может превышать срок действия административного акта. Приложения и другие дополнительные документы не являются самостоятельными административными актами и действуют до тех пор, пока действует административный акт.

Статья 51. Обоснование административного акта

1. Письменный административный акт должен содержать обоснование, в котором указываются все существенные фактические и правовые обстоятельства дела, доказательства, подтверждающие либо опровергающие данные обстоятельства, а также законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовались административный орган, должностное лицо при принятии административного акта.

2. В случае принятия административного акта в рамках дискреционных полномочий (усмотрения), административный орган, должностное лицо должны точно и ясно изложить мотивы принятия именно такого решения.

3. Административный орган, должностное лицо могут обосновать административный акт только фактами и доказательствами, исследованными в рамках административной процедуры.

4. Обоснование административного акта не требуется:

1) при принятии многочисленных административных актов идентичного содержания, в том числе в автоматическом режиме с использованием технических средств;

2) при принятии благоприятного для адресата административного акта, который не затрагивает прав и законных интересов других лиц;

3) в иных предусмотренных законом случаях.

Статья 52. Административный акт с условием

1. Административный акт, принятый административным органом, должностным лицом в рамках дискреционных полномочий (усмотрения), может предусматривать следующее:

1) срок вступления в силу либо утраты силы какой-либо льготы либо обязанности (обязательства), предусмотренной данным административным актом, либо срок ее действия;

2) зависимость вступления в силу либо утраты силы какой-либо льготы либо обязанности (обязательства) от наступления какого-либо события в будущем;

3) указание на право отмены данного административного акта;

4) иные дополнительные условия, связанные с совершением определенных действий либо воздержанием от совершения определенных действий адресатом административного акта.

2. Административные акты, не указанные в части 1 настоящей статьи, могут предусматривать дополнительные условия в случаях, установленных законом.

3. Дополнительные условия должны соответствовать целям административного акта и носить законный характер. Дополнительные условия могут обжаловаться только совместно с административным актом.

Статья 53. Доведение до сведения административного акта

1. Административный орган, должностное лицо обязаны довести до сведения участников административной процедуры либо их представителей административный акт.

2. Письменный административный акт доводится до сведения путем вручения административного акта участникам административной процедуры либо путем его опубликования.

3. Письменный административный акт вручается участникам административной процедуры одним из следующих способов:

1) передачей непосредственно адресату административного акта и заинтересованному лицу;

2) по почте заказным письмом с уведомлением ;

3) отправкой в форме электронного документа на электронный адрес адресата административного акта и заинтересованного лица, если от них получено письменное согласие на такой способ вручения.

Административный акт, отправленный указанным в пункте 2 части 3 настоящей статьи способом, считается врученным с момента, отмеченного на корешке, подлежащем возврату в административный орган, должностному лицу.

Административный акт, отправленный указанным в пункте 3 части 3 настоящей статьи способом, считается врученным на пятый день со дня его отправки с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

4. Если адресат административного акта и заинтересованное лицо заявляют о неполучении административного акта, врученного предусмотренными пунктами 2 и 3 части 3 настоящей статьи способами, либо заявляют о задержках в его получении, обязанность доказать факт представления им административного акта в установленные сроки возлагается на административный орган, должностное лицо.

5. При вручении адресату и заинтересованному лицу административного акта административный орган, должностное лицо обязаны вместе с ним передать также документы, являющиеся составной частью этого акта.

Невручение указанных документов одновременно с административным актом или их вручение в более поздний срок не влияет на действие административного акта и не является основанием для обжалования законности такого акта.

6. Письменный административный акт подлежит опубликованию, если административному органу, должностному лицу неизвестны сведения о лицах, чьи права и законные интересы затрагиваются этим административным актом, а также в других предусмотренных законом случаях. Административный акт считается объявленным путем опубликования на пятый день со дня размещения его содержания на официальном сайте административного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

7. Устный административный акт доводится до сведения путем устного сообщения его содержания адресату административного акта и заинтересованному лицу.

8. Конклюдентный административный акт доводится до сведения путем обеспечения его непосредственно видимым, воспринимаемым или каким-либо иным образом доступным для восприятия.

Статья 54. Исправление явных ошибок в административном акте

1. Административный орган, должностное лицо могут исправлять опечатки и иные явные ошибки в принятом ими административном акте по собственной инициативе либо на основании заявления участника административной процедуры, не изменяя его существа.

2. Административный орган, должностное лицо могут истребовать документ, необходимый для исправления.

3. Исправления в административном акте подтверждаются подписью уполномоченного должностного лица административного органа.

4. Административный орган, должностное лицо обязаны предоставить участникам административной процедуры сведения о произведенных в административном акте исправлениях в порядке, предусмотренном статьей 53 настоящего Федерального закона.

Статья 55. Действие административного акта

1. Административный акт вступает в силу с момента доведения его содержания до сведения адресата административного акта и заинтересованного лица в порядке, предусмотренном статьей 53 настоящего Федерального закона. Административный акт вступает в силу и считается действительным в том содержании, в котором он был доведен до сведения указанных лиц.

2. Административный акт сохраняет свою юридическую силу и считается действительным, пока он не отменен, не изменен, не истек срок его действия либо пока он не признан утратившим силу по иным причинам.

3. Административный орган, должностное лицо обязаны уведомить адресата административного акта и заинтересованное лицо об отмене либо изменении административного акта в порядке, предусмотренном статьей 53 настоящего Федерального закона.

4. Недействительный административный акт не обладает юридической силой и не подлежит исполнению или применению.

Статья 56. Ничтожный административный акт

1. Административный акт является ничтожным полностью или частично, если он содержит существенное нарушение требований законодательства или особо значимый недостаток (ошибку), которые

при разумной оценке всех учитываемых обстоятельств делают его исполнение или применение юридически невозможным.

2. Помимо указанных в части 1 настоящей статьи случаев административный акт также является ничтожным, если:

1) из акта не ясно, какие административные органы, должностные лица его приняли;

2) административный акт принят административными органами, должностными лицами, не имеющими соответствующих полномочий;

3) из административного акта не ясно, кому он адресован;

4) административный акт требует совершения противоправного деяния;

5) административный акт не может быть исполнен по фактическим или юридическим причинам;

6) административный акт принят с грубыми нарушениями требований законодательства к его форме.

3. Ничтожный административный акт является недействительным, не имеет юридической силы с момента принятия и не подлежит исполнению или применению.

Неисполнение или неприменение ничтожного административного акта не влечет ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Исполнение или применение ничтожного административного акта влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Ничтожность части административного акта не влечет ничтожности всего административного акта, если в части, соответствующей требованиям законодательства, он может действовать самостоятельно.

5. Административный орган, должностное лицо вправе в любое время по собственной инициативе установить ничтожность административного акта. Ничтожность административного акта может быть установлена по заявлению адресата административного акта и заинтересованного лица.

Статья 57. Отмена незаконного административного акта

1. Административный акт, принятый административным органом, должностным лицом в результате нарушения либо неправиль-

ного применения законодательства, также принципов административных процедур, является незаконным.

2. Незаконный административный акт может быть отменен полностью или частично. Административный акт может быть отменен частично только в случае, если неотмененная часть может оставаться в силе или действовать самостоятельно. Если административный акт отменен частично, правила настоящей статьи применяются только к части, признанной недействительной.

3. Не вступивший в силу незаконный обременяющий административный акт подлежит обязательной отмене.

4. Если законом не предусмотрено иное, отмена вступившего в силу незаконного обременяющего административного акта влечет отмену правовых последствий, возникших с момента вступления данного акта в силу.

5. Незаконный благоприятный административный акт может быть отменен с учетом ограничений, предусмотренных настоящей статьей.

6. Не допускается отмена незаконного благоприятного административного акта, если доверие участника административной процедуры подлежит охране законом, при условии, что такой акт не причиняет вреда правам либо охраняемым законом интересам иных лиц, интересам государства и общества, предусматривает в отношении участника административной процедуры разовые либо текущие денежные либо имущественные обязательства или служит основанием возникновения таких обязательств. Участник административной процедуры освобождается от обязанности по возврату полученных денежных средств или иного имущества, если он, действуя добросовестно, израсходовал предоставленные ему денежные средства либо использовал имущество или в случае их возвращения понесет значительный ущерб.

7. Участник административной процедуры не может ссылаться на право охраны доверия в следующих случаях:

1) если он добился принятия административного акта путем предоставления заведомо ложных сведений, взятки, угрозы, обмана либо совершения иного противоправного деяния;

2) если он знал о незаконности административного акта либо не знал этого по грубой неосторожности.

8. В случаях, указанных в части 7 настоящей статьи, незаконный благоприятный административный акт подлежит отмене. Отмена такого административного акта влечет отмену правовых последствий, возникших с момента вступления его в силу. При этом адресат административного акта и заинтересованное лицо обязаны возместить израсходованные денежные средства либо использованное имущество. Размер возмещения устанавливается по правилам гражданского законодательства о неосновательном обогащении.

9. Незаконный благоприятный административный акт, причиняющий вред правам либо охраняемым законом интересам иных лиц, интересам государства и общества, подлежит отмене. Отмена данного административного акта влечет отмену правовых последствий, возникших с момента вступления его в силу.

10. Убытки, причиненные добросовестному адресату незаконного благоприятного административного акта, добросовестному заинтересованному лицу отменой такого акта, подлежат возмещению. Размер компенсации, подлежащей выплате участнику административной процедуры, определяется административным органом, должностным лицом, отменившими незаконный административный акт, в пределах причиненного реального ущерба.

11. Участник административной процедуры вправе требовать возмещения причиненного ущерба в течение одного года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать об отмене такого административного акта.

12. Незаконный административный акт может быть отменен в течение одного года, а в случаях, установленных частью 7 настоящей статьи, – в течение трех лет со дня, когда стали известны основания его отмены.

Статья 58. Отмена законного административного акта

1. Административный акт, принятый административным органом, должностным лицом в соответствии с требованиями законодательства, считается законным.

2. Законный административный акт может быть отменен полностью или частично. Административный акт может быть отменен частично только в случае, если неотмененная часть может оставаться в силе или действовать самостоятельно. Если административный акт отменен частично, правила настоящей статьи применяются только к соответствующей части.

3. Законный неблагоприятный административный акт может быть отменен принявшим его административным органом, должностным лицом, если иное прямо не предусмотрено законом.

4. Законный благоприятный административный акт может быть отменен только в следующих случаях:

1) если отмена такого административного акта прямо предусмотрена законом и самим административным актом;

2) если административный акт издан с условием и это условие не исполнено надлежащим образом;

3) если изменились фактические или правовые обстоятельства дела, при существовании которых на момент принятия административного акта административный орган, должностное лицо могли не принимать такой административный акт; при этом адресат административного акта, заинтересованное лицо не воспользовались предоставленными таким административным актом правами, а сохранение данного административного акта в силе может причинить вред интересам государства и общества.

5. Если иное прямо не предусмотрено законом, отмена законного административного акта влечет отмену соответствующих правовых последствий с момента вступления в силу административного акта о его отмене.

6. Убытки, причиненные добросовестному адресату законного благоприятного административного акта, добросовестному заинтересованному лицу отменой такого акта, подлежат возмещению в полном объеме. Размер компенсации, подлежащей выплате участнику административной процедуры, определяется административным органом, должностным лицом, отменившими законный административный акт.

7. Участник административной процедуры вправе требовать возмещения причиненного ущерба в течение одного года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать об отмене такого административного акта.

8. Законный административный акт может быть отменен в течение года со дня, когда стали известны основания его отмены.

Статья 59. Возврат документов и вещей

Документы либо вещи, предоставленные на основании административного акта для подтверждения либо осуществления какого-

либо права, могут быть истребованы соответствующим административным органом, должностным лицом после отмены данного административного акта или признания его ничтожным. Лицо, являющееся фактическим владельцем таких документов и вещей, обязано их вернуть.

Глава 6. Процедура административного обжалования

Статья 60. Право обжалования административного акта

Адресат административного акта и заинтересованное лицо имеют право с целью защиты своих прав обжаловать административные акты или бездействие административного органа, должностного лица.

Статья 61. Порядок обжалования

1. Административный акт или бездействие административного органа, должностного лица обжалуются в административном или судебном порядке.

2. Жалоба на административный акт или бездействие в административном порядке может быть подана в административный орган, должностному лицу, принявшим обжалуемый административный акт, или в вышестоящий административный орган, вышестоящему должностному лицу.

3. Жалоба на административный акт или бездействие административного органа, должностного лица подается в вышестоящий административный орган, вышестоящему должностному лицу непосредственно либо через административный орган, должностное лицо, чьи акты или бездействие обжалуются. В последнем случае административный орган, должностное лицо обязаны в течение трех рабочих дней направить данную жалобу в уполномоченный на рассмотрение жалобы вышестоящий административный орган, вышестоящему должностному лицу.

4. Вышестоящий административный орган, должностное лицо не вправе поручать рассмотрение жалобы административному органу, должностному лицу, чьи административный акт или бездействие обжалуются.

5. При отсутствии вышестоящего административного органа или вышестоящего должностного лица административный акт, без-

действие административного органа, должностного лица обжалуются в судебном порядке.

Статья 62. Сроки обжалования

1. Административная жалоба может быть подана:

1) на административный акт – в течение одного месяца со дня вступления в силу административного акта;

2) на бездействие административного органа, должностного лица – в течение трех месяцев со дня истечения предусмотренного законодательством срока для принятия административного акта.

2. Если в административном акте не указан срок или порядок его обжалования либо если административный акт затрагивает права, законные интересы третьих лиц, не являвшихся участниками административной процедуры по его принятию, жалоба на такой административный акт может быть подана в течение шести месяцев со дня его вступления в силу.

3. В случае пропуска по уважительным причинам сроков, указанных в настоящей статье, срок обжалования может быть восстановлен административным органом, должностным лицом.

Одновременно с подачей заявления о восстановлении срока подается административная жалоба.

При удовлетворении заявления о восстановлении срока на обжалование административная жалоба считается принятой.

Статья 63. Общие требования, предъявляемые к административной жалобе

Административная жалоба должна содержать:

1) наименование административного органа (должность, фамилию, имя, отчество должностного лица), в который подается жалоба;

2) фамилию, имя, отчество подающего жалобу физического лица, его место жительства или место пребывания;

3) фамилию, имя, отчество лица, подающего жалобу от имени юридического лица, его должность, полное наименование и местонахождение юридического лица;

4) требование лица, подающего жалобу, и основания таких требований;

5) перечень прилагаемых к жалобе документов, если таковые имеются;

- 6) число, месяц и год подачи жалобы;
- 7) подпись физического лица или его представителя, подающего жалобу, или подпись лица, подающего жалобу от имени юридического лица, заверенную печатью юридического лица (при наличии).

Статья 64. Действия административного органа, должностного лица по поступившей административной жалобе

1. Административная процедура по рассмотрению административной жалобы возбуждается в день регистрации жалобы в административном органе, у должностного лица.

2. Административный орган, должностное лицо обязаны при получении жалобы проверить ее соответствие требованиям статей 60–63 настоящего Федерального закона.

Жалоба оставляется без движения административным органом, должностным лицом, если она была подана с нарушением требований статей 60–63 настоящего Федерального закона. В этом случае административный орган, должностное лицо незамедлительно указывают на недостатки и предоставляют лицу, подавшему жалобу, возможность для их устранения в пределах общего срока на обжалование.

В случае неустранения указанных административным органом, должностным лицом недостатков жалоба признается недопустимой и возвращается подавшему ее лицу.

3. Вышестоящие административный орган, должностное лицо обязаны после возбуждения процедуры обжалования немедленно истребовать у нижестоящих административных органов, должностных лиц административное дело. Нижестоящие административные органы, должностные лица обязаны в течение пяти рабочих дней после получения этого требования представить административное дело в вышестоящий административный орган, вышестоящему должностному лицу.

Статья 65. Правовые последствия подачи административной жалобы

1. Подача административной жалобы приостанавливает исполнение обжалуемого административного акта до вступления в силу решения административного органа, должностного лица по административной жалобе, за исключением случаев, когда немедленное ис-

полнение необходимо, исходя из интересов государства и общества, а также в иных предусмотренных законом случаях немедленного исполнения административного акта.

2. Административный орган, должностное лицо вправе принять обоснованное решение об отказе в приостановлении исполнения обжалуемого административного акта и предупредить лицо о недопустимости злоупотребления правом, если жалоба подана исключительно с целью такого приостановления.

Статья 66. Порядок и пределы рассмотрения административной жалобы

1. Рассмотрение административной жалобы на административный акт или бездействие административного органа, должностного лица осуществляется в соответствии с правилами главы 4 настоящего Федерального закона, если иное не предусмотрено настоящей главой.

2. Обжалуемый административный акт проверяется на предмет его законности и обоснованности, а в случае осуществления дискреционных полномочий (усмотрения) – также на предмет целесообразности.

3. При рассмотрении административной жалобы административный орган, должностное лицо руководствуются как существующими в деле, так и представленными дополнительно доказательствами, при условии, что последние не могли быть представлены на этапе процедуры принятия обжалуемого административного акта по уважительным причинам.

Статья 67. Решение по административной жалобе

1. По результатам рассмотрения административной жалобы принимается решение.

2. В решении по административной жалобе должны быть указаны:

1) наименование административного органа (должность, фамилия, имя, отчество должностного лица), принявшего решение; персональный состав коллегиального органа; номер дела административной процедуры обжалования и дата принятия решения; фамилии, имена, отчества участников административной процедуры обжалования; дата принятия обжалуемого административного акта и наименование административного органа (должность, фамилия, имя, отче-

ство должностного лица); персональный состав коллегиального органа, принявшего обжалуемый административный акт;

2) фамилия, имя, отчество или наименование подавшего жалобу адресата административного акта, заинтересованного лица;

3) краткое изложение содержания обжалуемого административного акта;

4) основания жалобы;

5) объяснения адресата административного акта, заинтересованного лица, присутствовавших при рассмотрении жалобы;

6) установленные обстоятельства дела и доказательства, на которых основаны выводы рассмотревших административную жалобу административного органа, должностного лица;

7) мотивы, по которым были отклонены те или иные доказательства и не применены нормативные правовые акты, на которые ссылались участники административной процедуры обжалования;

8) нормативные правовые акты, которыми административный орган, должностное лицо руководствовались при принятии решения по административной жалобе;

9) мотивы, по которым административный орган, должностное лицо не согласились с выводами нижестоящих административных органов, должностных лиц при отмене или изменении административного акта;

10) выводы по результатам рассмотрения административной жалобы.

3. В решении по административной жалобе указывается также порядок распределения административных расходов.

4. Решение по административной жалобе вступает в силу в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

5. Решение по административной жалобе направляется адресату административного акта и заинтересованным лицам или вручается им в течение трех рабочих дней со дня принятия.

6. Административное обжалование и пересмотр решения по административной жалобе в вышестоящий административный орган, у вышестоящего должностного лица осуществляются по правилам данной главы настоящего Федерального закона.

Статья 68. Принятие решения по административной жалобе

1. По результатам рассмотрения административной жалобы административный орган, должностное лицо вправе:

1) оставить жалобу без удовлетворения, а административный акт без изменения;

2) удовлетворить жалобу полностью или частично, отменив полностью либо частично административный акт и приняв новый административный акт.

2. По результатам рассмотрения административной жалобы не допускается принятие решения, ухудшающего положение лица по сравнению с первоначальным административным актом.

3. По результатам рассмотрения административной жалобы на бездействие административного органа, должностного лица принимается одно из следующих решений:

1) удовлетворить жалобу полностью или частично, приняв административный акт;

2) оставить жалобу без удовлетворения.

Глава 7. Процедура исполнения административного акта

Статья 69. Обязательность административного акта

1. Административный акт и решение по административной жалобе (далее - акт и решение) обязательны для исполнения.

2. Акт и решение подлежат исполнению по истечении срока на обжалование, предусмотренного настоящим Федеральным законом.

3. В случаях, предусмотренных законом, а также исходя из общественных интересов, акт и решение могут быть исполнены немедленно.

4. Если законом не предусмотрено иное, акт приводится в исполнение принявшими его административным органом, должностным лицом.

5. Решение по административной жалобе направляется нижестоящим административному органу, должностному лицу, уполномоченным приводить его в исполнение, в течение трех рабочих дней со дня принятия соответствующего решения.

6. Административный орган, должностное лицо обязаны точно определить, какие действия должны совершить адресат акта (решения) и заинтересованное лицо в связи с исполнением акта (решения).

Статья 70. Срок исполнения акта или решения

1. Акт и решение подлежат исполнению в срок не позднее десяти рабочих дней со дня истечения срока на обжалование.
2. Законом может быть установлен сокращенный срок исполнения актов или решений по отдельным категориям административных процедур.

Статья 71. Порядок исполнения актов и решений

1. Акт и решение исполняются путем совершения уполномоченным административным органом, должностным лицом указанных в акте или решении действий.
2. Совершение действий по исполнению акта или решения может удостоверяться отдельным документом или соответствующей отметкой в акте (решении).
3. Акт (решение) о выдаче заявителю документа, имеющего юридическое значение, считается исполненным с момента фактической выдачи документа установленной формы.
4. В случаях, установленных законом, исполнение акта или решения по отдельным категориям дел может обуславливаться совершением заявителем определенных действий.

Статья 72. Последствия неисполнения должностным лицом акта и решения

1. Должностное лицо, не исполнившее акт и решение административного органа, должностного лица, подлежит привлечению к дисциплинарной, административной, уголовной и иной ответственности, установленной законодательством Российской Федерации.
2. Привлечение к ответственности не освобождает должностное лицо от исполнения акта и решения административного органа, должностного лица.

Статья 73. Принудительное исполнение административных актов и решений, обязывающих совершить определенные действия, претерпеть определенные действия либо воздержаться от совершения определенных действий

1. Акт и решение, не исполненные добровольно в установленный срок, исполняются в принудительном порядке.

2. Акт и решение, обязывающие совершить определенные действия, претерпеть определенные действия либо воздержаться от совершения определенных действий, не исполненные добровольно, исполняются в принудительном порядке с помощью следующих мер принуждения:

- 1) совершение действий за счет адресата акта, решения;
- 2) штраф;
- 3) непосредственное принуждение.

3. Мера принуждения должна быть соразмерной ее цели. Мера принуждения должна быть выбрана так, чтобы убытки участников административной процедуры были минимальными.

4. Адресат акта, решения должен быть заранее предупрежден административным органом, должностным лицом о применении мер принудительного исполнения, за исключением неотложных случаев, связанных с предотвращением либо устранением опасности интересам государства и общества, а также в иных случаях, прямо предусмотренных законом.

5. Предупреждение направляется в письменной форме и официально вручается адресату акта (решения) по правилам настоящего Федерального закона о вручении административных актов.

6. В предупреждении указываются срок, назначенный для исполнения акта (решения) в добровольном порядке, и предусмотренные меры принудительного исполнения, подлежащие применению по истечении данного срока. В предупреждении может быть предусмотрена только одна мера принудительного исполнения. В случае если ранее избранная мера принудительного исполнения не достигла цели, допускается применение иной меры принудительного исполнения. Меры принудительного исполнения могут повторяться или изменяться.

7. В предупреждении указываются подлежащий исполнению акт (решение) и основания применения мер принудительного исполнения.

8. В случае исполнения адресатом и заинтересованным лицом акта (решения) применение мер принудительного исполнения немедленно прекращается.

9. Если обязанное лицо оказывает сопротивление во время принудительного исполнения акта (решения), в отношении него могут быть применены иные предусмотренные законодательством меры.

В этом случае по требованию уполномоченного на исполнение акта (решения) административного органа, должностного лица соответствующие административные органы, должностные лица обязаны оказать содействие с целью преодоления сопротивления.

Статья 74. Совершение действий за счет адресата административного акта (решения)

1. Если предусмотренная обязанность адресата акта (решения) по совершению каких-либо действий им не исполняется, административный орган, должностное лицо вправе поручить другому лицу совершение таких действий за счет адресата акта (решения).

2. Административный орган, должностное лицо вправе, если это возможно, самостоятельно совершить такие действия за счет адресата акта (решения), если законом не предусмотрено иное.

Статья 75. Штраф

Нарушение адресатом акта (решения) и заинтересованным лицом требований настоящей главы – влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от двух тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Порядок взыскания штрафов, предусмотренных настоящей статьей, определяется законодательством об административных правонарушениях.

Статья 76. Непосредственное принуждение

1. Если совершение действий за счет адресата акта (решения) или штраф не приводят к цели или по объективным обстоятельствам не могут быть применены, уполномоченный административный орган, должностное лицо вправе непосредственно принудить обязанное лицо совершить соответствующее действие или запретить совершение определенного действия.

2. При непосредственном принуждении могут быть использованы меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации о правоохранительных органах.

Глава 8. Административные расходы

Статья 77. Административные расходы

1. К административным расходам относятся государственная пошлина, уплачиваемая при осуществлении административной процедуры в установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах порядке и размере, а также другие виды расходов, установленные настоящей главой.

2. Вопросы возврата, освобождения от уплаты пошлины, отсрочки или рассрочки, уменьшения размера платежа при осуществлении административной процедуры регулируются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Статья 78. Другие расходы при осуществлении административной процедуры

1. К другим расходам при осуществлении административной процедуры относятся:

1) расходы, связанные с вручением административного акта или решения по административной жалобе или других документов их адресатам;

2) расходы, связанные с приглашением свидетелей, экспертов и переводчиков;

3) расходы, связанные с предоставлением дополнительных экземпляров документов, имеющих отношение к административному акту или процедуре, а также расходы, связанные со снятием копий с этих документов и извлечений из них и предоставлением последних;

4) командировочные расходы;

5) суммы, которые должны быть уплачены другим административным органам, должностным лицам, иным лицам за оказанную ими помощь или услуги;

6) расходы, связанные с перемещением или обеспечением сохранности вещей;

7) расходы административного органа, должностного лица по исполнению административного акта или решения по административной жалобе;

8) суммы, уплачиваемые экспертам, специалистам и переводчикам при осуществлении административной процедуры.

2. Предусмотренные частью 1 настоящей статьи расходы возлагаются на административный орган, должностное лицо, осуществля-

ющие административную процедуру. Расходы, связанные с приглашением эксперта или переводчика, возмещаются в порядке, предусмотренном статьей 79 настоящего Федерального закона.

Расходы, связанные со снятием копий и извлечений из материалов административного дела, несет лицо, которое предъявило такое требование. Такие расходы не должны превышать фактические затраты, произведенные административным органом, должностным лицом на копии и извлечения.

Статья 79. Денежные суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам и переводчикам при осуществлении административной процедуры

1. Работа экспертов и переводчиков при осуществлении административной процедуры оплачивается в том случае, если она не входит в их служебные или трудовые обязанности в данном административном органе.

2. Расходы, связанные с участием свидетелей, экспертов и переводчиков при осуществлении административной процедуры, возмещаются из средств соответствующего бюджета в зависимости от того, какой из административных органов пригласил этих лиц (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления).

Если эксперт был привлечен по ходатайству участника административной процедуры, то соответствующие расходы несет такой участник административной процедуры.

Статья 80. Расходы при оказании взаимного содействия административных органов, должностных лиц

Расходы, связанные с осуществлением взаимного содействия, несут административные органы, должностные лица, оказывающие содействие.

Глава 9. Ответственность административных органов, должностных лиц

Статья 81. Ответственность административных органов, должностных лиц

Ответственность за убытки, причиненные административными органами, должностными лицами физическим и юридическим лицам

при осуществлении административных процедур, определяется в соответствии с гражданским законодательством и настоящим Федеральным законом.

Статья 82. Ответственность должностных лиц административных органов

Должностные лица административных органов в установленном законодательством порядке несут дисциплинарную, административную либо уголовную ответственность за нарушение требований настоящего Федерального закона.

Привлечение виновного должностного лица к дисциплинарной, административной либо уголовной ответственности не освобождает его от обязанности устранить допущенные нарушения требований законодательства и возместить причиненные убытки.

Глава 10. Заключительные и переходные положения

Статья 83. Заключительные положения

1. Административные акты, принятые до вступления в силу настоящего Федерального закона, не подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным законом.

2. Административные процедуры, возбужденные и не завершённые на момент вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат осуществлению в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статья 84. О признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации

Статья 85. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

Научное издание

**Современные проблемы
административного права,
процесса и процедур:
российский и зарубежный опыт**

*Материалы
международной научно-практической конференции
(Россия, г. Новосибирск, 14–15 мая 2018 г.)*

В авторской редакции

Компьютерная верстка Е.А. Чупрасовой

Подписано в печать 08.11.2018. Формат 60x84/16. Бумага офсетная.

Тираж 1000 экз. Печ. л. 20,5. Уч.-изд. л. 19,06. Заказ № 38.

Типография Новосибирского государственного технического университета.
630087, Новосибирск, пр. К. Маркса, 20.