

Давыдов К. В. / Davydov K. V.

**ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

**PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES:
COMPARATIVE LAW RESEARCH**

*Давыдов Константин
Владимирович,
к.ю.н., первый проректор ЧОУ
ВПО «Омская юридическая ака-
демия», г. Омск.*

На основе анализа англосаксонских доктрин «естественной справедливости» («natural justice») и «должного процесса» («due process») резюмируется их ограниченная применимость к российскому правопорядку. В статье показана эволюция всех основных принципов административных процедур, ограничения пределов их действия и логика возможной эволюции в будущем.

Отмечается, что в отсутствие специального рамочного нормативного акта – закона об административных процедурах – соответствующие принципы, под влиянием европейской традиции «хорошего управления» «прорастают» из отдельных законов и судебных решений, развиваются несинхронизированно.

Обосновывается необходимость принятия рационального закона об административных процедурах, подкрепленного надлежащей доктриной.

Ключевые слова: административные процедуры, принципы административных процедур, «естественная

*Davydov Konstantin
Vladimirovich,
c.j.s (PhD in law), the First
vice-rector of private education-
al institution of higher vocation-
al education "Omsk Law Acad-
emy", Omsk.*

справедливость» («natural justice»), «должный процесс» («due process»), «хорошее управление» («good governance»), принцип пропорциональности, законные ожидания, право быть выслушанным, обоснование административного акта, закон об административных процедурах.

Based on the analysis of the Anglo-Saxon doctrines of "natural justice" and "due process" the author summarizes their limited applicability to the Russian rule of law. The article shows the evolution of all the basic principles of administrative procedures, limits to the scope of their action and the logic of possible evolution in the future.

It is noted that in the absence of a special framework normative legal act – the Law on Administrative Procedures – relevant principles, under the influence of the European tradition of "good governance", "sprout" out of separate laws and court decisions, develop unsynchronized.

The necessity of adoption a sustainable law on administrative procedures, backed by an adequate doctrine, is substantiated

Keywords: administrative procedures, principles of administrative procedures, "natural justice", "due process", "good governance", the principle of proportionality, legitimate expectations, the right to be heard, the justification of an administrative act, law on administrative procedures.

Трудно переоценить значение правовых принципов, причем на всех этапах правового регулирования. Нормотворчество, правоприменительная деятельность публичной администрации, а также административное судопроизводство – все это пронизывается принципами, нематериальной, но исключительно важной юридической «субстанцией». Именно принципы определяют построение правовой системы, правовых институтов. Принципы непосредственно действуют в рамках аналогии права. Применение принципов права играет исключительную роль в оценке иных правовых явлений.

Принципы административных процедур призваны:

1) нередко предшествуя принятию тех или иных законов, предвосхищая формирование процедур, «подготовить» к их появлению правопорядок и «поторопить» законодателя;

2) обеспечить известную универсальность законодательства об административных процедурах; при этом следует помнить, что действие принципов административных процедур может выходить за рамки конкретного закона, они имманентно стремятся охватить как можно больший объем общественных отношений. И это стремление понятно и даже справедливо, ведь речь идет не о принципах того или иного закона, но явления, более или менее полно охватывающего всю систему административных процедур различной видовой принадлежности;

3) помочь в установлении баланса между правовым и неюридическим началами процедур;

4) уравновесить публичные и частные интересы, в том числе – защитить невластных лиц от возможных злоупотреблений со стороны субъектов управления, а с другой стороны, оградить публичную администрацию от недобросовестности граждан и организаций;

5) наконец, предназначение принципов – обеспечить реальность, конкретную регулятивность административных процедур посредством «тонкой настройки права», аналогии закона и права, а также выступая средством оценки смежных правовых явлений, особенно – дискреционных административных актов.

Более полувека назад известный российский специалист в теории права С. С. Алексеев выдвинул концепцию «правовых режимов». Если до него российские правоведы разграничивали отрасли национального права, используя лишь два критерия – предмет и метод правового регулирования, то С. С. Алексеев предложил еще один – принципы отрасли¹. Этот прогноз

1 Алексеев С. С. Общая теория права. – М., 1981. Т. 1. С. 185, 245.

возрастания роли принципов, увы, оказался во многом нереализованным. Сама система принципов российского права так и не была построена. А их роль в механизме правового регулирования была сформулирована довольно условно. И если специалисты в отдельных отраслях российского права (например, гражданского) в союзе с законодателем пытались уделить проблеме известное внимание, то в российском административном праве отраслевые принципы так во многом и остались неисследованными.

В случае с процессуальными принципами ситуация сложнее. С одной стороны, принципы публичного и частного процесса хорошо известны российскому правопорядку. При этом они вполне соответствуют всем основным международным стандартам. Так, положения ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод о праве на справедливое судебное разбирательство полностью имплементированы в ткань российского уголовного (и, в известной мере, гражданского) процесса². Но с другой стороны, сам институт административных процедур и в особенности их принципы для российского законодателя и даже доктрины до сих пор остаются во многом малоисследованной и малопонятной проблемой.

Но перед началом их анализа зададимся несколькими провокационными вопросами, в которых отражаются некоторые вызовы, с которыми сталкивается институт административных процедур в зарубежных правопорядках.

2 Ст. 6 «Право на справедливое судебное разбирательство»:

1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо – при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.

2. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным, до тех пор пока его виновность не будет установлена законным порядком.

3. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет как минимум следующие права:

- a) быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;
- b) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;
- c) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;
- d) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него;
- e) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке (СПС «Консультант-Плюс»).

1. Не противоречит ли самой сути принципов попытки их юридикализации, в том числе – в текстах законов?

Как отмечает Х. Понце (Julio Ponce), развитие административных процедур – это «битва норм и принципов», постоянное сражение между ограничениями формализации и неформальной «подвижностью», гибкостью³. Скептические оценки раздаются и в несколько ином контексте. Как пишет Д. Кеннет (D. Kenneth), «принципы законности, правомерности критиковались отдельными исследователями за их чрезмерную экстравагантность; они не работают ввиду широкого распространения дискреционных полномочий»⁴.

Думается, здесь нет непреодолимой пропасти. Способами обуздания дискреции выступают, с одной стороны, механизмы гласности, вовлечения общественности (здесь принципы административных процедур просто незаменимы), а с другой стороны, надлежащая административная и, конечно, судебная практика. Именно судебная практика – это «великий уравниватель» норм и принципов. При наличии таковой законодательство об административных процедурах и их принципы не только не конфликтуют, но наоборот – гармонично дополняют друг друга.

Вместе с тем принципы административных процедур должны иметь определенное правовое измерение. Поэтому такие псевдоюридические принципы, как например, «эффективность», находятся за рамками настоящего исследования.

2. Следующая проблема проистекает из предыдущей и является частным ее случаем. Насколько перспективны законодательные основы административных процедур в наднациональных образованиях? Не означает ли появление таких структур перехода в эпоху одних лишь принципов?

Думается, явное «увлечение» многими европейскими исследователями проблемой именно принципов административных процедур как раз и объясняется трудностями создания универсальной «классической» правовой базы на уровне Европейского Союза. Эта проблема актуализируется и для ряда стран постсоветского пространства, в том числе – России по мере развития интеграционных процессов Единого экономического пространства.

3 См.: Х. Понце. Хорошее управление и административные процедуры [Good Administration and Administrative Procedures] // Indiana Journal of Global Legal Studies – Журнал Глобальных правовых исследований Индианы. 2005. Том 12, выпуск 2. С. 564-565.

4 Дэвис Кеннет. Дискреционное Правосудие [Discretionary Justice] / Типография Университета штата Иллинойс. 1973. С. 31.

Однако, на наш взгляд, далеко не очевидно, что наднациональный уровень сам по себе априори парализует идею формализации правовых требований. Здесь можно вспомнить работу коллектива ReNUAL⁵; вполне возможно, что буйный расцвет принципов административных процедур (посредством в первую очередь судебной практики) – это очередной предвестник появления в будущем нового правового массива. Так что перекокс в сторону принципов – не угроза законодательству, а временное явление, которое к тому же позволяет накопить некую критическую массу правового материала. Так что для российских интеграционных процессов разработка и самих административных процедур, и их принципов – равновеликие и актуальные задачи.

3. Третий вызов – подвижность, постоянная изменчивость административных процедур и их принципов.

Действительно, например, реформа германского законодательства об административных процедурах 1996 года очень изменила существовавшие акценты. А судебная практика нередко идет еще дальше в своих экспериментах. Однако, думается, при всей подвижности, в своей основе принципы административных процедур сравнительно устойчивы. Их «сердцевина» выдерживает даже самые сильные удары законодателя.

4. Наконец, четвертый момент. Как отмечает Э. Шмидт-Ассманн (Eberhard Schmidt-Assmann), особую роль административные процедуры приобретают при модели государства всеобщего благосостояния, предъявляя дополнительные высокие стандарты защиты прав, законных интересов, способствуя содействию населения, а также требуя сравнительно эффективной работы государственного аппарата⁶.

Можно продолжить этот тезис: то, что мы называем административными процедурами, современными принципами административных процедур – это в первую очередь продукт развития европейских правовых систем нескольких последних десятилетий, шедших параллельно с экономическим ростом в названных странах. Но значит ли это, что по мере развития экономического кризиса, ухудшения экономической ситуации в странах ЕС, СНГ,

5 ReNEUAL – Типовые правила административных процедур ЕС, 2014 [Model Rules on EU Administrative Procedure, 2014] // URL : http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf (дата обращения : 10.07.2015).

6 Эберхард Шмидт-Ассманн. Структуры и функции административных процедур Германии, европейского и международного права [Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law] // Transforming Administrative Procedure – Изменяющаяся административная процедура, под ред. Дж Барнса, – Севилья: Global Law Press, 2008. С. 52.

России актуальность данного феномена будет снижаться? Или, может, в условиях экономического кризиса принципы административных процедур вообще нереализуемы?

Думается, на этот вопрос нужно дать отрицательный ответ. Само по себе внедрение таких высоких стандартов реализации публичного управления, конечно, требует определенной подготовленности правопорядков. Однако вряд ли это вопрос материального развития. Как справедливо отмечалось во вносимых в начале 2000-х годов в российский парламент проектах законов об административных процедурах, их принятие не потребовало бы существенных дополнительных расходов. Добавим: а вот косвенный эффект может быть как раз противоположным; организация публичного управления на твердой почве закона при разумной системе принципов – обстоятельство весьма позитивное с точки зрения инвесторов (как зарубежных, так и внутригосударственных). Так что административные процедуры – это не затратная «черная дыра», но фактор, способствующий росту инвестиций.

Таким образом, можно сделать промежуточный вывод: при всех современных вызовах институт административных процедур в целом и их принципов в частности сохраняет и даже преумножает свою значимость.

Пальма первенства в разработке процессуальных принципов принадлежит англосаксонской правовой системе, в рамках которой можно выделить две основные концепции – британскую «natural justice» и американскую «due process».

Термин **«natural justice»** – полисемичен, на русский язык его можно перевести и как «естественная справедливость», и как «естественное правосудие». В британской литературе иногда подчеркивается связь «естественной справедливости» с естественно-правовыми теориями (как антитезой позитивизму) с их акцентом на неотчуждаемых правовых возможностях, проистекающих из самой природы человека, а не прихоти государства, также соответствующими содержательными требованиями к таким правовым предписаниям. Впрочем, несмотря на апелляцию к чуть ли не древнегреческим философским концепциям, реальное возникновение «естественной справедливости» относится к XVII веку. Д. Алдер (John Alder) связывает начало ее формирования с делом доктора Бонхэма (Dr. Bonham's Case) 1610 года, провозгласившего право любого лица, чьи права были затронуты официальным решением, на рассмотрение его дела беспристрастным судом⁷.

7 Дж. Алдер. Общие принципы конституционного и административного права [General Principles of Constitutional and Administrative Law]. Четвертое издание. 2002. С. 388.

Впрочем, другой исследователь – М. Кюннек (Martina Künnicke) – в качестве первого прецедента

Думается, можно выделить следующие основные черты британского подхода:

1) известное британское недоверие к законодательству обуславливает ориентацию не на правовую норму, но на менее формализованные источники – судебные решения, обычаи, а также правовые принципы. Даже имеющиеся правовые предписания, как правило, подвергаются существенной корректировке со ссылкой на «правила естественной справедливости»⁸;

2) ярко выраженный процессуальный характер содержания «естественной справедливости», из чего следует:

2.1) с одной стороны, правозащитная ее ориентация,

2.2) а с другой стороны, связанность преимущественно с судебной деятельностью. Симптоматично, что, как отмечается в британской литературе, в последние годы многие британские юристы понятию «естественная справедливость» все больше предпочитают определение «процедурная справедливость (честность)» («procedural fairness»)⁹;

3) наконец, думается, было бы преувеличением утверждение о том, что в рамках «процедурной справедливости» разработана единая и стройная система процессуальных (процедурных) принципов.

При этом в качестве ее «сердцевины» называют два основных принципа: **право быть выслушанным и право на рассмотрение дела беспристрастным уполномоченным лицом (органом)**. Остановимся для начала на первой процедурной гарантии.

Реальный объем и значение этого принципа меняется с той или иной исторической эпохой. Так, в течение всего XIX столетия его значение постепенно снижалось, а в период II Мировой войны, по понятным причинам, его действие было еще более сокращено. А вот «ренессанс» процедурной справедливости связывается с делом «Ридж против Балдуин» (Ridge v. Baldwin) 1964 года, положившего, помимо прочего, начало распространению

приводит дело Бэгга (Bagg's Case) 1615 года, где лицо было лишено дома без извещения и предоставления возможности высказать свою позицию (М. Кюннек. Традиция и изменение в административном праве. Англо-немецкое сравнение [Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison]. 2007. С. 138).

8 «... Тот факт, что законодательство содержит некоторые положения «соизмеримые с некоторыми из правил естественной справедливости» не обязательно исключает или вытесняет более широкое применение этих правил в определенном контексте: см.: Annetts против McCann (1990); Valley Watch Inc. против Министра по планированию (1994)» (см.: Основное административное право [Essential Administrative Law]. Второе издание под редакцией проф. Д. Баркера. – Сидней, Лондон: 2001, с. 41).

9 Основное административное право [Essential Administrative Law]. Второе издание под редакцией проф. Д. Баркера. – Сидней, Лондон: 2001, с. 26.

процедурных гарантий, ранее реализовывавшихся исключительно судом, также и на деятельность несудебных органов публичной администрации¹⁰.

Конечно, право на слушание не является абсолютным, оно не распространяется на следующие случаи:

- 1) ситуации, связанные с национальной безопасностью (*CCSU v. Minister for the Civil Service* (1985));
- 2) необходимость незамедлительных действий (*R. v. Secretary of State for Transport ex parte Pegasus Holdings Ltd* (1988));
- 3) когда дело затрагивает большое число людей и слушание невозможно. С другой стороны, ситуации, когда решения властей (например, по закрытию дома престарелых) напрямую влияют на интересы людей, допустимо право на коллективные консультации, пусть таковые и не будут являться слушанием по индивидуальному делу (*R. v. Devon County Council ex parte Baker* (1995))¹¹;
- 4) когда это прямо предусмотрено законом;
- 5) когда законодательством установлены лишь конкретные основания слушания, носящие исчерпывающий характер;
- 6) слушания не нужны в отношении предварительных решений;
- 7) когда нарушение «процедурной справедливости» не повлияет на содержательную верность решения, а также некоторые иные случаи¹².

Требование «честности» (**беспристрастности**) носит довольно малоформализованный и не исключительно процессуальный характер. Оно используется в различных ситуациях с различной смысловой нагрузкой. Речь идет не только об отстранении от рассмотрения дела должностных лиц, состоящих в родстве с участниками или иным образом заинтересованных в рассмотрении дела, но и в содержательной оценке тех или иных юридических действий (например, было ли «честно» отстранить от участия в конкурсе на выдачу лицензии конкретного соискателя)¹³.

10 Сотрудник полиции г. Брайтон был уволен местными полицейскими властями заочно (без заслушивания). У властей были полномочия по увольнению по причине несоответствия установленным требованиям. Палата Лордов постановила, что уволенный имел право на слушания своего дела административным органом по ряду причин (увольнение не с обычной работы, а связанной с реализацией публичных функций; полномочие по увольнению не является полностью дискреционным, но должно быть связано с определенными основаниями, указанными в законе).

11 Дж. Алдер. Общие принципы конституционного и административного права [General Principles of Constitutional and Administrative Law]. Четвертое издание. 2002. С. 390.

12 Де Смит С. А. Судебное рассмотрение административного акта [Judicial Review of Administrative Action]. 1995. С. 475-504; М. Кюннек. Традиция и изменение в административном праве. Англо-немецкое сравнение [Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison]. 2007. С. 142.

13 Подробнее по данному вопросу см.: М. Кюннек. Указ. соч. С. 143-144.

Наконец, в рамках «естественной справедливости» с большим трудом пробивает себе дорогу такой общепризнанный на европейском континенте принцип, как **обязанность мотивировки решения**. В британском праве до сих пор данное требование (как, впрочем, и в России) не приобрело универсального характера. Такое положение вещей активно обсуждается и критикуется в британской научной литературе. По замечанию М. Кюннек, со времени принятия в 1968 году решения по делу «Пэдфилд против Министра сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия» (*Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*), суды постепенно развивают действие данного принципа; а количество дел, в которых суды признавали отсутствие мотивировки «нечестным», «неправильным» (*unfair*), растет¹⁴. При этом, как отмечает Г. Пюндер (*Hermann Pünder*), хотя нарушение принципов «естественной справедливости» и может служить основанием для отмены решения, но (подобно американским и германским учениям о (мало) существенных процессуальных ошибках) реальная отмена решения возможна лишь в случаях, когда процессуальные нарушения повредили существу решения¹⁵.

Американская традиция «должного процесса» (**«due process»**) уходит корнями в V¹⁶ и XIV¹⁷ поправки конституции США. В отличие от британской концепции «процедурной справедливости», американские принципы опираются также и на закон об административных процедурах 1946 года. Подобно

14 Подробнее по данному вопросу см.: М. Кюннек. Указ. соч. С. 144-146.

15 Г. Пюндер. Немецкая административная процедура в сравнительной перспективе – наблюдения по пути к транснациональной «*Ius Commune Proceduralis*» в административном праве [*German Administrative Procedure in a Comparative Perspective - Observations on the Path to a Transnational “Ius Commune Proceduralis” in Administrative Law*] / Рабочий доклад Жана Моне. – Нью-Йорк: 2013, с. 19.

16 Никто не должен привлекаться к ответственности за преступление, караемое смертью, или иное позорящее преступление иначе как по постановлению или обвинительному акту, вынесенному большим жури, за исключением случаев возбуждения дел, касающихся состава сухопутных и морских сил либо милиции, когда последняя в связи с войной или угрожающей обществу опасностью находится на действительной службе; никто не должен дважды отвечать жизнью или телесной неприкосновенностью за одно и то же правонарушение; никто не должен принуждаться свидетельствовать против самого себя в уголовном деле; никто не должен лишаться жизни, свободы или имущества без законного судебного разбирательства; никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения / Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В. В. Маклаков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 2002. С. 359-360.

17 Все лица, родившиеся или натурализованные в Соединенных Штатах и подчиненные их юрисдикции, являются гражданами Соединенных Штатов и штата, в котором они проживают. Ни один штат не должен издавать или приводить в исполнение законы, ограничивающие привилегии или неприкосновенность граждан Соединенных Штатов; ни один штат не должен лишать кого-либо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры и не может отказать лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите законов Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В. В. Маклаков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 2002. С. 362.

британской модели, речь здесь идет во многом о правозащитном подходе¹⁸, объемом которого постоянно корректируется судебной практикой.

Как отмечает Г. Пюндер, **право на слушание** распространяется даже не на все случаи принятия актов, напрямую влияющих на права невластных субъектов, но лишь на некоторые неблагоприятные акты. При этом нет единого понимания «неблагоприятного» акта. Так, отказ в праве собственности квалифицируется таковым лишь в случаях, когда гражданам были предоставлены социальные привилегии и они были отменены или не пролонгированы¹⁹. **Мотивировка решений** (согласно § 555 (e) ЗАП США 1946 года) должна иметь место лишь в случаях, когда письменный запрос заинтересованного лица отклонен; данное требование американское законодательство не распространяет на все иные виды административных актов. При этом правило о мотивировке решений, как правило, производно от права на слушание. Позиция американского законодателя исходит из того, что главная задача мотивировки – убедиться в том, что используемые в итоговом акте обстоятельства изучались в ходе слушания.

Несмотря на то что практика американских судов постепенно расширяет процессуальные гарантии²⁰, американский подход, подобно британскому, в известной мере ограничивает сферу и объем процедурных гарантий, т. е. – принципов административных процедур, избегая при этом сколько-нибудь исчерпывающей их регламентации.

Если англосаксонские правовые порядки изначально базировались на судебных процедурах, постепенно экстраполируя судебные принципы на деятельность публичной администрации, то в странах ЕС последние десятилетия широкое распространение получила концепция **«Good Administration»** («хорошее управление», «доброе администрирование»), сразу создававшаяся для сферы публичного управления. Как отмечает Э. Шмидт-Ассманн, «доброе управление» – это набор общих процедурных стандартов, применимых как для деятельности наднациональной администрации ЕС, так и для

18 Х. Понце. Хорошее управление и административные процедуры [Good Administration and Administrative Procedures] // Indiana Journal of Global Legal Studies – Журнал Глобальных правовых исследований Индианы. 2005. Том 12, выпуск 2. С. 576.

19 При этом «лишение» будет более очевидным в ситуации, когда лицо уже получило благо, а затем решение было отменено. Наоборот, если лицо еще не получило выгоды, то лишение менее очевидно.

Думается, здесь мы видим дискуссии по охране законных интересов, которые достигли своей логической вершины в положениях Закона об административных процедурах ФРГ 1976 года по отзыву правомерных благоприятных и отмене незаконных благоприятных актов (к чему мы еще вернемся).

20 Г. Пюндер. Указ. соч. С. 13-15.

национальных европейских правовых порядков²¹. Ханс Петер Неель (Hans Peter Nehel) одним из первых в европейской исследовательской литературе подчеркнул: принципы «доброго управления» – преимущественно процедурного характера; материально-правовое начало здесь вторично²². Примечателен тезис Х. А. Гонзалеса (Jorge Agudo Gonzalez): процедурные гарантии «доброго управления», ставшие теперь столь органичными для европейских стран, есть результат «сплава» континентально-правовых доктрин и концепции «естественной справедливости». Более того, по утверждению указанного автора, акты наднациональных органов (Европейской комиссии, Суд справедливости ЕС), создавшие правовую основу «доброго управления», зачастую принимались под давлением американского бизнеса и американского антимонопольного законодательства²³.

Что же такое «доброе управление»? Конечно, с одной стороны, можно говорить о праве граждан на «хорошее управление»²⁴, с другой стороны – о некоем интегральном принципе. Однако нам представляется более справедливой позиция, согласно которой «доброе управление» рассматривается не как нечто синкретическое, но как система принципов, процедурных прав и гарантий²⁵.

Что образует правовую основу «доброго управления»? Отдельные европейские государства закрепили определенные процедурные принципы даже в текстах своих конституций. Весьма любопытен пример Италии: здесь

21 Эберхард Шмидт-Ассман. Структуры и функции административных процедур Германии, европейского и международного права [Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law] // Transforming Administrative Procedure – Изменяющаяся административная процедура, под ред. Дж Барнса, – Севилья: Global Law Press, 2008. С. 62-63.

22 Х. П. Неель. Хорошее Управление, как процессуальное право и / или общий принцип? [Good Administration as procedural right and/or general principle?] // Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an integrated Administration – Правовые оспаривания в административном праве ЕС. На пути к интегрированной администрации, под ред. Хофманна, Тюрка, Челтенхема. – Великобритания, (Нортгемптон, США): 2009, с. 323; Х. П. Неель. Принципы административной процедуры в законодательство ЕС [Principles of Administrative Procedure in EC Law]. – Оксфорд: Hart Publishing, 1999, с. 15.

23 Х. А. Гонзалес. Эволюция теории административной процедуры «Новое Управление». Ключевой момент [The Evolution of Administrative Procedure Theory in «New Governance». Key Point] // Review of European Administrative Law – Обзор европейского административного права. 2013. Том. 6. № 1. С. 82-84.

24 Как пишет Х. Понце, одним из первых дел Суда первой инстанции, в котором шла проверка (и одновременно – закрепление за гражданами) права на «доброе управление», можно считать дело Case T-54/99, Max. Mobil Telekommunikation Service GmbH против Commission (2002) (подробнее см.: Х. Понце. Указ. Соч. С. 585-586).

25 См., например: Шведское Агентство государственного управления, принципы хорошего управления в государствах-членах Европейского Союза [Swedish Agency for Public Management, Principles of Good Administration in the Member States of the European Union]. 2005. URL : www.statskontoret.se (дата обращения : 10.04.2015). С. 16.

законодатель в ст. 97 конституции 1947 года (т. е. задолго до зарождения панъевропейской доктрины «доброго управления») обязал исполнительные органы («агентства») к беспристрастности и «*buon andamento*». Как отмечает Х. Понце, последний термин итальянскими учеными расшифровывается именно как обязанность к «доброму управлению» («*buona amministrazione*»). Практика итальянского конституционного суда вкладывает в этот феномен различное содержание: и надлежащую организацию публичной администрации, и формирование процедур, необходимых для реализации соответствующих публичных функций, а также принятие верных решений путем собирания и предварительного анализа всей относящейся к делу информации²⁶. Можно найти и другие примеры попыток закрепления, по крайней мере, отдельных элементов «доброго управления» в текстах национальных конституций²⁷.

Однако возникновение «*good administration*» как сравнительно целостной правовой конструкции нужно связывать не столько с отдельными и малоскоординированными между собой экспериментами национальных законодателей, сколько с деятельностью европейских наднациональных органов.

Во-первых, речь идет о нескольких основополагающих актах Совета Европы. Поистине, трудно переоценить значение резолюции Совета Европы от 28 сентября 1977 года «О защите граждан в отношениях с административными властями» (*Resolution On The Protection Of The Individual In Relation To The Acts Of Administrative Authorities*). В этом акте справедливо подчеркивалась тенденция на возрастание роли публичной администрации, процедур принятия административных актов. Одновременно делался логичный вывод: в такой ситуации необходимо усилить позиции граждан в отношениях с властями, а значит, – укрепить их процедурные права и гарантии. Резолюция провозгласила следующие пять принципов:

- 1) право быть выслушанным;
- 2) право на доступ к информации;
- 3) право на правовую помощь и представительство;
- 4) обоснование административного акта (его мотивировка);

26 Х. Понце. Указ. Соч. С. 556.

27 Здесь можно вспомнить ст.ст. 31, 103 конституции Испании 1978 г., согласно которым публичная администрация должна действовать объективно и беспристрастно, в соответствии с принципами эффективности, экономичности, координации и запрете произвола.

В ст. 21 конституции Финляндии 1999 г. предусмотрено, что нормы, касающиеся публичности процесса (процедур), в том числе – право быть выслушанным, право на получение обоснованного решения и право на обжалование, так же как и иные гарантии справедливого судопроизводства и «хорошего управления», должны быть установлены законом.

5) указание средств защиты (обжалование).

Как отмечается в исследовательской литературе, данная резолюция стала важным шагом к формированию правовых основ главных процедурных принципов, образующих «сердцевину» права на «доброе управление»²⁸. Здесь же можно упомянуть Рекомендацию Совета Европы (принятую Комитетом Министров 11 марта 1980 г.) «О реализации дискреционных полномочий административными властями» («Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities»). Данная резолюция, наряду с прочими принципами, особое внимание уделила:

- 1) беспристрастности и объективности;
- 2) равенству и запрету дискриминации;
- 3) поддержанию равновесия между законными целями и ограничениями прав и свобод граждан;
- 4) принятию решения в разумные сроки²⁹.

Следующим шагом в юридизации «доброго управления» следует признать Хартию Основных прав Европейского Союза (the Charter of Fundamental Rights of the European Union) 2000 года, закрепившую в ст. 41 положения о праве на «доброе управление» (к анализу которой мы еще вернемся)³⁰.

Однако хотя ст. 41 Хартии и рассматривается (кстати, вполне заслуженно) в качестве главной «опоры» и принципов «доброго управления», логическим продолжением и одновременно – «короной» всех вышеназванных резолюций, у этой процедурной концепции есть еще один «столп» – «Кодекс хорошего управленческого поведения» (Code of Good Administrative Behaviour)³¹. Европейский Омбудсман в свое время предпринял таким образом попытку противодействия антитезе «good administration» – «плохому управлению» (maladministration). Возникновение данного документа (одобренного, кстати, в 2001 году Европейским парламентом) объясняется необходимостью разъяснения слишком общих предписаний ст. 41 Хартии. При этом, как подчеркивается и в исследовательской литературе³², и даже в преамбуле самого «кодекса», речь вовсе не идет о каких-то конкретизированных «классических» обязывающих правовых нормах. Наоборот, даже сам термин

28 Шведское Агентство государственного управления, принципы хорошего управления... С. 11.

29 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043> (дата обращения : 10.07.2015).

30 http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (дата обращения : 10.07.2015).

31 <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1> (дата обращения : 10.07.2015).

32 Шведское Агентство государственного управления, принципы хорошего управления... С. 91-92.

«кодекс» используется с известной долей условности; это свод рекомендаций, неких «горизонтальных принципов»; «мягкое право» (soft law) административных процедур ЕС.

Таким образом, и ст. 41 Хартии, и Кодекс доброго управления отнюдь не являются традиционными юридическими источниками³³. Что, думается, вполне логично, принимая во внимание саму природу правовых принципов – этой изменчивой, трудноуловимой и «нематериальной» «души» писаного права.

Поэтому огромную роль в становлении и развитии принципов «доброго управления» сыграла судебная практика³⁴, разрабатывающая, помимо вышеназванных, целый ряд сравнительно новых принципов: пропорциональности (соразмерности), защиты законных интересов (ожиданий) и т. д.

Итак, какие же принципы составляют «ткань» «доброго управления»? Точный ответ на этот вопрос дать затруднительно, если вообще возможно. Различные исследования, будто соревнуясь, приводят все возрастающие множества; в некоторых аналитических документах можно встретить упоминания о 26 или даже 44 принципах³⁵.

В качестве «традиционных» и наиболее распространенных перечислим следующие «принципы», требования, права и гарантии:

- 1) рассмотрение дела честно и беспристрастно в разумные сроки (ч. 1 ст. 41 Хартии; ст. 8 Кодекса доброго управления);
- 2) право быть выслушанным перед принятием акта, способного повлечь неблагоприятные последствия для лица (ч. 2 ст. 41 Хартии; ст. 16 Кодекса);
- 3) право доступа к делу, в случае если применяемая мера может повлиять на правовой статус лица (ч. 2 ст. 41 Хартии);
- 4) обязанность мотивировать в письменном виде принимаемые решения (ч. 2 ст. 41 Хартии, ст. 18 Кодекса);

33 С этим тезисом солидаризируются и практики, и ученые-исследователи; см., например: Шведское Агентство государственного управления, принципы хорошего управления... С. 15; Эберхард Шмидт-Ассман. Структуры и функции административных процедур Германии, европейского и международного права [Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law] // Transforming Administrative Procedure – Изменяющаяся административная процедура, под ред. Дж Барнса, – Севилья: Global Law Press, 2008.

34 См., например: Г. Пюндер. Немецкая административная процедура в сравнительной перспективе – наблюдения по пути к транснациональной «Ius Commune Proceduralis» в административном праве [German Administrative Procedure in a Comparative Perspective - Observations on the Path to a Transnational “Ius Commune Proceduralis” in Administrative Law] / Рабочий доклад Жана Моне. – Нью-Йорк: 2013, с. 23.

35 Подробный обзор см.: Шведское Агентство государственного управления, принципы хорошего управления... С. 12.

- 5) право на доступ к документам (ст. 42 Хартии);
- 6) законность (ст. 4 Кодекса);
- 7) запрет дискриминации (ст. 5 Кодекса);
- 8) принцип пропорциональности (ст. 6 Кодекса);
- 9) обязанность сервизоориентированности (ст. 12 Кодекса);
- 10) запрет злоупотребления правом (ст. 14 Кодекса);
- 11) обязанность указывать средства правовой защиты лицам, имеющим право на обжалование (ст. 19 Кодекса);
- 12) обязанность уведомлять лиц о принимаемом решении (ст. 20 Кодекса);
- 13) обязанность документирования, учета, протоколирования процедур (ст. 23, 24 Кодекса).

Каждая позиция играет свою роль, обогащая систему. Однако среди всего этого многообразия, думается, можно выделить два основных принципа – право быть выслушанным и обязанность мотивировать административные акты. Рассмотрим их подробнее.

1. *Право быть выслушанным.*

Данное требование зарождалось в различных правопорядках с неодинаковой скоростью, его объем меняется (как и система исключений из его действия); способы легализации (закрепления) этого принципа также различны. Так, во Франции, по замечанию Д. Капитана, первые решения Государственного совета, формализующие соответствующие гарантии, начали появляться с 1945 года, статус конституционных им придал Конституционный совет Франции в 1990 году (решение по делу о законе о финансах 1990 года), параллельно предпринимались усилия по их включению в тексты отдельных нормативных правовых актов³⁶. Однако в большинстве европейских стран (а теперь уже – и во многих иных государствах мира) принцип слушания по административному делу «укореняется» в специализированном законодательстве об административных процедурах. Естественно, его объем зависит от типа процедурных отношений: свое максимальное развитие он получает в формальных процедурах (вроде планирования). Но даже для неформальных процедур непременно устанавливается некий минимальный стандарт. Думается, классическим примером такового может служить ч. 4 § 43 Закона об административных процедурах (далее – ЗАП) Австрии: «Каждой стороне, в особенности должна быть предоставлена возможность приводить

36 См.: Капитан Д. Принципы административного процесса в России и во Франции // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. С. 222-223.

и доказывать все аспекты, относящиеся к делу, задавать вопросы к присутствующим свидетелям и экспертам, а также высказываться открыто и по обсуждаемым фактам, которые были приведены другими участниками процедуры, свидетелями и экспертами, по другим направленным ходатайствам и о результатах служебных предьявлений»³⁷.

Конечно, действие данного принципа не абсолютно. Так, ч. 2, 3 § 28 Закона об административных процедурах ФРГ 1976 года предусматривает, что в слушании может быть отказано, если:

- 1) возникает необходимость немедленно принять решение из-за риска затягивания процедуры либо исходя из интересов общества;
- 2) проведение заслушивания могло бы поставить под вопрос соблюдение разумного срока, установленного для принятия решения;
- 3) разногласия с фактическими сведениями, которые участник процедуры привел в ходатайстве или объяснении, не могут быть не в его пользу;
- 4) административный орган намерен издать общее распоряжение либо идентичные административные акты в большом количестве или издать их с помощью автоматических средств;
- 5) должны быть приняты меры по исполнению в административной процедуре;
- 6) заслушивание не проводится, если этому противостоит необходимость соблюдения интересов общества³⁸.

Впрочем, иногда ограничения формулируются настолько нечетко, что действенность принципа становится неочевидной. В частности, согласно ч. 2 ст. 34 Закона об административных процедурах Финляндии, решение по делу может быть принято без заслушивания стороны, если:

- (1) требование было признано неприемлемым или же немедленно отвергнуто, как безосновательное;
- (2) дело касается приема на службу либо добровольного образования или обучения;
- (3) дело касается предоставления материальных выгод, исходя из личных качеств заявителя;
- (4) слушание может представлять собой угрозу целям, которые преследует решение по данному делу, либо задержка в рассмотрении дела, связанная со слушанием дела, связана с серьезной угрозой для здоровья людей, общественной безопасности или же с опасностью для окружающей среды; либо

37 Сборник законодательных актов по административным процедурам. – Алматы: 2013, с. 23.

38 Сборник законодательных актов по административным процедурам. – Алматы: 2013, с. 165.

(5) претензия, не касающаяся других сторон, была удовлетворена; либо очевидно ясно, что необходимости в проведении слушания нет по другой причине³⁹.

2. Обязанность субъекта администрации обосновывать административный акт.

По справедливому замечанию Х. Маурера (H. Maurer), данный принцип (требование) преследует следующие цели. Во-первых и в-главных, он принуждает администрацию внимательнее анализировать свою собственную позицию и бережнее относиться к законодательству и фактическим обстоятельствам дела. Во-вторых, он предоставляет гражданам возможность лучше ознакомиться с актом и принять решение – оспаривать его или нет. Наконец, в-третьих, дача мотивов облегчает работу апелляционных административных и судебных органов⁴⁰. Требование мотивировки само по себе довольно абстрактно. Поэтому, думается, можно приветствовать попытки отдельных законодателей конкретизировать предписания по поводу того, что собственно считать мотивировкой. В качестве удачного примера можно привести ч. 2,3 ст. 61 ЗАП Азербайджана: «При обосновании должны отмечаться фактические и юридические обстоятельства дела, доказательства, подтверждающие либо отвергающие данные обстоятельства, а также законы и иные нормативно-правовые акты, на которые делались ссылки при принятии административного акта. В случае принятия административного акта в рамках дискреционных полномочий, административный орган должен точно и ясно обосновать свои соображения»⁴¹.

Однако, как и любой иной процедурный принцип, требование обоснования акта имеет свои пределы. Так, согласно ч. 2 § 39 ЗАП ФРГ, обоснование не требуется, если:

1) административный орган удовлетворяет ходатайство либо следует волеизъявлению, и административный акт не затрагивает права третьих лиц;

2) лицу, которому предназначен административный акт либо интересы которого он затрагивает, уже известно мнение административного органа о фактических и юридических обстоятельствах дел, и это мнение известно ему без основания;

39 Там же. С. 373.

40 Цит. по: М. Кюннек. Традиция и изменение в административном праве. Англо-немецкое сравнение [Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison]. 2007. С. 149-150.

41 Сборник законодательных актов по административным процедурам. – Алматы: 2013, с. 71.

3) административный орган издает идентичные административные акты в большом количестве, либо издает административные акты с помощью технических средств, и представлять обоснование в каждом отдельном случае не требуется;

4) это предусмотрено правовой нормой;

5) общее распоряжение объявлено публично⁴².

Нетрудно заметить: как и в британском правопорядке, континентальная европейская традиция во многом исходит из производности принципа обоснования акта от права быть выслушанным. При этом можно, как представляется, найти еще одну параллель: есть тесная генетическая связь между обязанностью обоснования акта и возможностью его обжалования. Если административный акт не может быть оспорен (например, промежуточный акт, не влияющий на дальнейшее течение процедуры), то, думается, и обосновывать его не нужно. Наоборот, акт, разрешающий дело по существу или препятствующий его дальнейшему рассмотрению (например, отказ в принятии заявления, прекращение производства по делу, отказ в передаче дела компетентному лицу), по общему правилу, должен быть обоснован.

Итак, «доброе управление» – это набор в первую очередь процедурных требований, неоднородных и не всегда однородных. С одной стороны, их объем очень разнится: от сравнительно «крупных», богатых по содержанию (вроде права на слушание) до дискретных, «мелких» (например, обязанность ведения протокола в рамках административного дела). С другой стороны, степень их формализуемости также неодинакова. От сравнительно юридизированных (требование по предоставлению сведений и документов участникам процедуры) до положений, лишенных, как представляется, юридического содержания (например, сервизоориентированность). Правовая основа «доброе управление» зародилась на наднациональном уровне, но как представляется, во многом именно по этой причине общеевропейские требования до сих пор носят предельно абстрактный характер. Конкретно-юридическое их наполнение оформляется судебными решениями и национальными законодателями.

При этом примечательна сама методология конструирования концепции «доброе управление»: индуктивно, от частного к общему законодатель и правоприменитель на протяжении нескольких десятилетий, подобно конструктору, собирали сложную модель из сравнительно простых элементов. Причем далеко не все из них можно считать принципами; скорее, речь идет

⁴² Указ. соч. С. 171-172.

о неких «элементарных юридических единицах» (требованиях), как правило, сугубо практического характера. Но в этом одновременно заключается и удивительная сила и гибкость Good Administration. Думается, в данном случае мы имеем дело с вряд ли осознанным применением в юриспруденции законов общей теории систем, в частности, «закона иерархических компенсаций» Е. А. Седова⁴³. Данный прием, варьируя исходными переменными, позволяет построить сколь угодно сложную систему, в том числе – юридическую. Думается, для российского правопорядка этот опыт может быть весьма перспективным, в том числе – при формировании института административных процедур.

Говоря о европейских правовых традициях административных процедур и их принципов, нельзя хотя бы вкратце не упомянуть про германскую правовую традицию.

Здесь в отношении принципов сохраняется несколько парадоксальная ситуация. С одной стороны, таковые не обобщены в ЗАП ФРГ 1976 года (хотя по крайней мере отдельные положения, безусловно, закреплены в тех или иных статьях); таким образом, принципы и отдельные их элементы «разсеяны» по всему тексту закона. Здесь, очевидно, сказывается историческая специфика возникновения германского законодательства об административных процедурах – его вторичность, производность от судебной практики⁴⁴. С другой стороны, отсутствие соответствующих положений в общей части закона не препятствует их реальному бытию в правоприменительной практике. Как отмечает Й. Деппе, «в Германии...принципы были выведены юристами и правоведами из Конституции. Они важнее, чем любой закон, и зачастую решают исход того или иного дела, когда в конфликт вступают частные и государственные интересы»⁴⁵.

43 «Закон иерархических компенсаций» (Е. А. Седов) фиксирует, что «действительный рост разнообразия на высшем уровне обеспечивается его эффективным ограничением на предыдущих уровнях» (Седов Е. А. Информационно-энтропийные свойства социальных систем // ОНС. 1993. № 5. С. 92). Если его предельно упростить, то смысл сводится к тому, что построение сложной системы возможно из более простых элементов. И чем проще эти исходные элементы, тем более сложной в итоге может получиться система.

44 Вообще, в свое время в Германии очень серьезно дискутировали по самой возможности принятия единого ЗАП (см., например: Г. Пюндер Указ. соч.). Видимо, некоторая осторожность к кодификации сохраняется до сих пор.

45 Деппе Й. К реформе административного права и законопроекту «Об административных процедурах» // Административная реформа в республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования. Материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007, – Ташкент: 2008, С. 27.

Сходные утверждения можно найти и у других германских исследователей (см., например: Эберхард Шмидт-Ассман. Указ. Соч. С. 51-53).

Выше, в рамках анализа Good Administration, уже рассмотрен ряд фундаментальных принципов административных процедур. Вкратце остановимся на некоторых иных принципах, развитию которых европейская правовая система обязана исключительно (преимущественно) германскому правопорядку.

1. Запрет формализма.

Недопустимость абсолютизации формы над содержанием – проблема, требующая самостоятельного исследования. Здесь же отметим: по нашему мнению, содержание этого принципа целесообразно расширять; его значение в известной мере недооценено. Речь, например, идет о том, чтобы реагировать на злоупотребления не только со стороны должностных лиц, но и граждан. Более того, представляются верными рекомендации К. Экштайна: в случае злоупотребления не только отказывать в удовлетворении требований по существу дела, но и, например, перелгать расходы на недобросовестных участников, также отказывать в отдельных процессуальных средствах и возможностях (вроде отлагательного действия жалобы) и т. д.⁴⁶ Думается, целый ряд иных принципов, характеризующихся в качестве самостоятельных («большее включает меньшее», «запрет произвола» и т. д.) – это лишь отдельные грани данного общего принципа.

2. Принцип защиты законных ожиданий.

Законные ожидания – феномен, давно известный немецкому публичному праву⁴⁷. Он получил развитие в XIX веке в практике Высшего административного суда Пруссии⁴⁸. Как известно, принцип запрета нарушения законных ожиданий состоит в том, что лицо, права которого затронуты решением, не должно страдать от внезапного изменения мнения или политики государственного органа, права такого лица должны быть компенсированы. Доктрина законных ожиданий действует в ситуации, когда наличная правовая норма, предшествующая административная практика или иные обстоятельства (например, обещание органа) позволяли добросовестному лицу рассчитывать на определенные правовые последствия⁴⁹. Думается, наиболее

46 См.: Федеральный закон «Об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». – М.: Комплекс-Прогресс, 2001. – 184 с.

47 Томас Р. Правомерные ожидания и пропорциональность в административном праве [Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law]. – Оксфорд: 2000, ч. XI.

48 Сингх М. П. Немецкое административное право в перспективе общего права [German administrative law in common law perspective]. – Нью-Йорк: 2001, с. 150-161.

49 См., например: Мельничук Г. В. Стандарты оценки дискреционных актов в административном праве Германии // Законодательство. 2011. № 10. С. 88.

концентрированно данные требования отражены в ч. 2 § 48 (отмена противоправного благоприятного акта), а также ч. 2, 3 § 49 (отзыв правомерного позитивного акта) ЗАП ФРГ 1976 года. Впрочем, действие данного принципа несколько шире: например, в ФРГ исходят из того, что в случае изменения административным органом своей предыдущей практики, лицам должна быть предоставлена возможность изложить свою позицию в слушаниях⁵⁰, также такие решения подлежат обязательному письменному обоснованию⁵¹.

3. Наконец, еще одно творение германского правопорядка – принцип пропорциональности.

По словам Армин фон Богданди и Петера М. Хубера, во многом с этого принципа началась конституционализация административного права. Заложенный уже в прусском полицейском праве, со временем он «вырвался» на свободу, охватил все административное право (в том числе, конечно, и административные процедуры), а затем начал свое победоносное шествие по иным публичным отраслям, а также вошел в догматику основных прав; через Европейскую конвенцию по правам человека и практику европейских судов был перенесен и в другие европейские правопорядки⁵². Пожалуй, принцип пропорциональности в настоящее время можно отнести к одному из важнейших «сквозных» принципов, в том числе – применения административных процедур. Это – синтез принципов законности и целесообразности (разумности). Если судебная практика – «великий примиритель» нормы права и принципов, то пропорциональность (соразмерность) – универсальный балансир всех основных правовых явлений, в том числе – принципов процедур по отношению друг к другу.

Какая же из вышеописанных традиций более применима к праву административных процедур стран СНГ, в том числе России? Не будем оригинальны с ответом: конечно же, континентальной Европы. И здесь возникает несколько концептуальных вопросов.

Первый: нужно ли закреплять принципы административных процедур в специальном законодательстве или стоит сконцентрироваться исключительно на судебной практике? Думается, ответ очевиден. Как справедливо отмечается в исследовательской литературе, опыт подавляющего большинства европейских стран основывается на «легализации» принципов процедур

50 Сингх М. П. Указ. соч. С. 150.

51 Это правило, например, прямо закреплено в ч. 3 ст. 45 ЗАП Финляндии (см.: Сборник законодательных актов по административным процедурам. – Алматы: 2013, с. 376).

52 Богданди А. фон, Хубер П. М. Государство, государственное управление и административное право в Германии // Дайджест Публичного Права. 2014. № 1 (3). С. 46.

соответствующими законами⁵³. В этом есть глубокий смысл, ведь именно законодатель может поставить «последнюю точку» в длительных и не всегда конструктивных дискуссиях о том, распространяется ли, например, конституционная обязанность мотивировки лишь на судебные решения или также на административные акты (как это было, например, в Италии)⁵⁴. Вообще, именно законодательная основа является наиболее предпочтительной с точки зрения интересов граждан, которые далеко не всегда способны разобраться в нюансах судебной практики⁵⁵. Добавим: но даже если бы все они немедленно стали экспертами в юриспруденции, ссылки на судебные прецеденты вряд ли были бы убедительны для чиновников-нормативистов.

Для России и иных стран постсоветского пространства это еще более актуально, учитывая то обстоятельство, что здесь формирование законодательства об административных процедурах идет в лучшем случае параллельно с судебной практикой (а нередко и предшествует последней). Можно согласиться не только с тезисом о целесообразности законодательного закрепления принципов⁵⁶, но и с тем, что таковые должны быть максимально конкретизированы не только в общих положениях, но и других, специальных, статьях законов. И чем конкретнее они будут отражены, тем выше вероятность их практического применения⁵⁷.

На наш взгляд, такая формализация принципов должна включать следующие элементы:

- 1) круг субъектов данного принципа;
- 2) общее содержание принципа;
- 3) порядок применения (если, конечно, его возможно описать);
- 4) исключения из действия;
- 5) последствия нарушения.

Конечно, применимость данного алгоритма находится в обратной пропорциональности с абстрактностью принципа; следовательно, он тем менее

53 Шведское Агентство государственного управления, принципы хорошего управления... С. 72-74.

54 Гвидо Корсо. Административные процедуры: двадцать лет спустя [Administrative procedures: twenty years on] // Italian Journal of Public Law – Итальянский журнал публичного права. Том. 2. № 2/2010. С. 274-275.

55 Шведское Агентство государственного управления, принципы хорошего управления... С. 77.

56 См., например: Федеральный закон «Об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». – М.: Комплекс-Прогресс, 2001. С. 9 (автор текста – К. Экштайн).

57 См.: Пуделька Й., Деппе Й. Общее административное право в государствах Центральной Азии – краткий обзор современного состояния // URL : http://ruleoflaw.en/wp-content/uploads/2014/01/130708-Pudelka-Deppe-study_r.pdf (дата обращения : 10.05.2015).

применим, чем более общим, фундаментальным является принцип (например, справедливости). С другой стороны, для частных «принципов» (процедурных требований) вроде мотивировки административного акта или принципа гласности, запрета злоупотребления правами эта модель представляется адекватной. Впрочем, конечно же, любые попытки формализации принципов должны учитывать объективные препятствия. Во-первых, даже самая совершенная система принципов не может быть исчерпывающей. Как справедливо подчеркивалось, например, в разработанном под руководством К. Экштайна проекте соответствующего федерального закона, процедуры должны опираться на процессуальные гарантии, предусмотренные конституцией РФ, международными соглашениями, а также на общепризнанные принципы права и правового государства, закрепленные в законодательстве, разработанные наукой и сформулированные судебной практикой; их перечисление в законе не должно толковаться как умаление других принципов⁵⁸. Во-вторых, несмотря на то, что в российском правопорядке первоначальный импульс задает, как правило, законодатель, было бы большой наивностью чрезмерно уповать на потенциал правовой нормы в регламентации такой специфической правовой материи, как принципы. Роль правоприменительной практики здесь просто невозможно переоценить.

Анализ принципов административных процедур различных постсоветских правопорядков показывает разнонаправленные тенденции. Есть откровенно неудачные примеры. Как, например, опыт Узбекистана, где, кажется, становится национальной традицией обсуждать различные проекты ЗАП для того, чтобы потом не принимать их. Более того, на каком-то этапе обсуждений из таких проектов принципы административных процедур были просто устранены, что вызвало справедливую критику со стороны экспертного сообщества⁵⁹.

Думается, довольно репрезентативен белорусский подход. ЗАП Белоруссии закрепляет в ст. 4 набор принципов (законность; равенство заинтересованных лиц перед законом; приоритет интересов заинтересованных лиц; открытость административной процедуры; оперативность и доступность административной процедуры; заявительный принцип одного окна;

58 Федеральный закон «Об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков... С. 36-37.

59 См., например: Стариков Ю. Н. Административные процедуры как правовое средство обеспечения законности публичного управления / Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов / Ю. Н. Стариков; Воронежский государственный университет. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2010. С. 490.

сотрудничество при осуществлении административных процедур)⁶⁰. Однако последние далеко не всегда «стыкуются» с конкретными статьями закона. Впрочем, анализ ЗАП позволяет найти ряд гарантий Good Administration:

- 1) обязанность мотивировки административного акта (ч. 2 ст. 26);
- 2) обязанность извещения заинтересованных лиц о принятом акте (ст. 27);
- 3) право на ознакомление с документами (ст. 10)⁶¹.

Вместе с тем ЗАП Белоруссии закрепляет традиционный для постсоветского законодательства инквизиционный, заочный характер производства. Такого фундаментального принципа, как право быть выслушанным, мы здесь не найдем. Более того, процедуры рассмотрения дела вообще не урегулированы. И это – не просто пробел закона, но концептуальный дефект самой концепции административных процедур.

Наконец, на постсоветском пространстве можно найти образцовые ЗАП, с безупречной (или почти безупречной) законодательной техникой процедурных принципов. Так, ЗАП Азербайджана не только формализует процедурные гарантии «доброго управления» (чему посвящена глава III закона: право на обращение; право на участие в рассмотрении дела; право на ознакомление с материалами административного производства и т. д.), но и пытается выделить еще более общие принципы. В главе II закона в лучших германских традициях говорится о принципе охраны доверия, принципе соразмерности, запрещении злоупотребления формальными требованиями, «принципе охвата большего меньшим», принципе надежности, наконец, даже предпринята попытка определения порядка осуществления дискреционных полномочий⁶². Названные предписания также гармонируют со специальными нормами закона. А вот вопрос о том, в какой мере принципы административных процедур действенны, насколько они авторитетны для правоприменителей, остается открытым.

Какова же ситуация с принципами административных процедур в РФ?

Отсутствие специального закона – тот трагический и трудновосполнимый пробел, который деформирует саму концепцию административных процедур. Дело не только в разрозненности правовых источников (подавляющее большинство которых составляют подзаконные акты – так называемые административные регламенты органов исполнительной власти), но

60 Сборник законодательных актов по административным процедурам. – Алматы: 2013, с.129-130.

61 Механизм реализации которого в самом законе, однако, отсутствует.

62 Там же. С. 54-59.

и в сохраняющейся самоизоляции российского правопорядка. Принципы «доброго управления» (как впрочем, и «естественной справедливости») с большим трудом пробивают себе дорогу.

Так, первые шаги в этом направлении начал делать Конституционный Суд РФ, в ряде своих решений сформулировавший ряд принципов правового государства. К числу таковых были отнесены принципы равенства и справедливости, а на их основе – требования определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм⁶³ (которые, очевидно, адресованы скорее законодателю, нежели правоприменителю). Ввиду своей чрезмерной абстрактности данные принципы в лучшем случае опосредованно влияют на административные процедуры, а в худшем – не играют для них никакой существенной роли.

Важным шагом в создании хоть каких-нибудь сравнительно универсальных требований к административным процедурам в России стал Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁶⁴. Сформулированные им принципы (правомерность предоставления государственных (муниципальных) услуг; заявительный порядок обращения; правомерность взимания пошлины; открытость деятельности предоставляющих государственные (муниципальные) услуги органов и организаций; доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья, возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме) сравнительно локальны уже хотя бы в силу ограничения предмета закона. Также эти принципы не всегда конкретизированы в его специальных положениях.

Однако, по крайней мере несколько требований «доброго управления» мы можем здесь обнаружить. Так, рядом статей закона (например, ст. 7) устанавливается запрет требовать предоставления документов и информации, которые в силу законодательства находятся в распоряжении самих органов (организаций) – как непосредственно предоставляющих государственные (муниципальные) услуги, так и иных. Думается, здесь мы можем говорить о частном случае принципа запрета злоупотребления правом, запрета сверхформализма (для российского правопорядка, увы, весьма актуального).

63 См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2003 № 9-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.2008 № 8-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П; Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П.

64 Российская газета. 2010. 30 июля.

Согласно ст. 8 названного закона письменные обращения, направленные в неуполномоченный орган, не возвращаются заявителю, а пересылаются в компетентное ведомство (и вновь можно говорить о частном аспекте действия запрета административной шиканы).

Принцип координации процедур⁶⁵, с одной стороны, частично отражается в ст. 71 закона 2010 года (устанавливающего требования к межведомственному информационному взаимодействию при предоставлении государственных и муниципальных услуг), а с другой стороны, его реализации призваны способствовать так называемые многофункциональные центры (МФЦ). Однако и здесь можно говорить лишь о зачаточном состоянии этого принципа, так как процесс подлинного «связывания» ведомств при реализации административных процедур пока сводится лишь к частному сотрудничеству, по поводу отдельных документов. Создание же комплексных административных процедур «пробуксовывает».

Отдельно подчеркнем: внедрение соответствующих требований (принципов) закона 2010 года влечет административную ответственность по ст. 5.63 Кодекса РФ об административных правонарушениях, что в свое время стало беспрецедентным шагом для российского законодателя⁶⁶.

Принцип беспристрастности, столь хорошо знакомый для российского судебного процесса, в систему административных процедур внедряется исподволь, «изнутри». Речь идет в первую очередь о т. н. «конфликте интересов». Запрет на совершение каких-либо юридически значимых действий государственным служащим в ситуации, когда таковые могут принести ему неправомерную материальную или нематериальную выгоду, первоначально был закреплен в Федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»⁶⁷, однако реально стал внедряться в управленческую практику не ранее 2008-2009 годов. В настоящее время такой распространяется не только на государственных и муниципальных служащих, но и, в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁶⁸, на работников иных организаций,

65 Федеральный закон «Об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков... С. 10, 65-67.

66 Историю развития соответствующих деликтных норм см.: Давыдов К. В. Административная ответственность государственных служащих за нарушение административных процедур исполнения государственных функций и предоставления публичных услуг // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 19 мая 2011 г.) / под ред. Ю. П. Соловья. – Омск: Омский юридический институт, 2011. С. 127-134.

67 Российская газета. 2004. 31 июля.

68 Российская газета. 2008. 30 дек.

реализующих публичные функции. Его нарушение, при отсутствии признаков состава преступления, влечет дисциплинарную ответственность в виде увольнения, а суды постепенно нарабатывают практику по этой категории дел⁶⁹. Однако до сих пор в России данный принцип не сформулирован в качестве общего правила для административных процедур.

Принципу гласности (открытости) посвящены целые нормативные правовые акты, в том числе Федеральный закон от 9.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»⁷⁰. Однако содержание данного принципа понимается довольно специфично: речь идет о размещении определенной информации на сайтах ведомств, доступе граждан к заседаниям коллегиальных органов и т. п. Данные нормы не возлагают на исполнительные органы такой естественной с точки зрения концепции Good Administration обязанности, как извещение граждан о принятых затрагивающих их правовой статус административных актах. Симптоматично, что даже суды высшего звена не признают за гражданами такого права. По крайней мере, за пределами юрисдикционных отношений, а также отношений по реализации правосудия. Приведем в качестве примера следующее дело. Постановлением правительства Забайкальского края от 12.04.2012 г. № 156 был утвержден порядок предоставления субсидий крестьянским (фермерским) хозяйствам. Однако в нем была установлена обязанность извещения граждан лишь об отказе в регистрации их хозяйств. Прокуратура, обжалуя данный акт, помимо прочего указала на отсутствие в нем обязанности регионального исполнительного органа уведомлять лиц о включении их крестьянских (фермерских) хозяйств в реестр получателей субсидий, что создавало, по ее мнению, правовую неопределенность и необоснованную дискрецию. Суд первой инстанции, а затем и Верховный Суд РФ пришли к противоположному выводу⁷¹, ограничивая таким образом действие требования об информировании граждан о принятых решениях лишь неблагоприятными актами⁷².

69 Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014 // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.

70 СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

71 Определение ВС РФ от 12.12.2012 г. № 72-АПГ12-10 // СПС «Консультант-Плюс».

72 С одной стороны, такое ограничение широко распространено в ряде европейских правовых порядков. Здесь можно вспомнить, например, ст. 54 ЗАП Финляндии (Сборник законодательных актов по административным процедурам. – Алматы: 2013, с. 379). С другой стороны, более правильным для постсоветских правовых порядков представляется расширительный подход, когда обязанность уведомления распространяется и на благоприятные акты (см., например, ст. 62 ЗАП Азербайджана

Обязанность обосновывать административные акты, как уже говорилось выше, является одним из основополагающих процедурных принципов Good Administration, постепенно проникающая и в англосаксонские правовые порядки. Объем ее разнится, но наибольшее распространение получил германский подход обоснования в первую очередь негативных (неблагоприятных) актов.

В российском законодательстве данный принцип не признается в качестве общего, однако в отдельных федеральных нормативных актах мы находим его следы. Так, согласно ст. 14 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в случае принятия решения об отказе в предоставлении лицензии лицензирующий орган вручает в течение трех рабочих дней со дня принятия этого решения соискателю лицензии или направляет ему заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении уведомление об отказе в предоставлении лицензии с мотивированным обоснованием причин отказа и со ссылкой на конкретные положения нормативных правовых актов и иных документов, являющихся основанием такого отказа⁷³.

Впрочем, отсутствие системности в регулировании принципов административных процедур и здесь играет с российским правовым порядком 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. Приведем в качестве примера следующее дело. Постановлением мэрии г. Новосибирска от 27.10.2010 г. был утвержден Порядок подготовки правовых актов мэрии г. Новосибирска о предоставлении земельных участков для строительства на территории г. Новосибирска. Однако данный акт не устанавливал обязанности мэрии обосновывать отказ в предоставлении земельного участка. Прокурор обратился в суд первой инстанции с требованием закрепить такую обязанность. Однако суды первой и второй инстанций отказали в удовлетворении требования прокурора по следующим причинам. Во-первых, российское процессуальное законодательство не предоставляет судам полномочий обязывать государственные и муниципальные органы вносить изменения в нормативные правовые акты. Впрочем, соответствующие положения можно было признать противоречащими законодательству (например, о противодействии коррупции, на чем настаивала прокуратура).

(Сборник законодательных актов...С. 71)).

73 Российская газета. 2011. 6 мая.

Однако здесь суды высказали следующие суждения: обязанность мотивировки каждого акта является излишней, так как в оспариваемом нормативном правовом акте установлен исчерпывающий перечень оснований отказа (это очень слабый аргумент, принимая во внимание хотя бы абстрактность таких оснований, как, например, «несоответствие предполагаемого места размещения объекта градостроительным и иным условиям использования территории»). Наконец, откровенно саркастическим выглядит совет кассационной инстанции⁷⁴ требовать для ознакомления протоколы заседаний комиссий со ссылкой на ст. 29 Конституции РФ 1993 года и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации», а также Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (хотя бы потому, что нет гарантий недвусмысленного формулирования в этих протоколах итоговой позиции со всей необходимой аргументацией, не говоря уже о том, что таких протоколов может банально не быть в наличии).

Принцип охраны доверия, зародившийся в судебной практике Германии, не получил полноценного оформления в российском административном законодательстве (в отличие, например, от гражданского законодательства, устанавливающего, помимо прочего, ограничения на применение новых правовых норм к уже существующим на момент их введения гражданским правоотношениям).

С другой стороны, практика Конституционного Суда РФ постепенно внедряет данный принцип в российскую правовую систему⁷⁵. Впрочем, сфера его применения распространяется преимущественно на нормотворчество. Правоприменительные же административные акты если и подвергаются проверке, то, как правило, попутно, в рамках судебного нормоконтроля. Но и здесь суды достаточно осторожны.

Так, гражданин Агаев М. Ш. О., воспользовавшись предоставленной региональным законодательством возможностью, подал заявление о выдаче ему земельного участка. Заявление было удовлетворено мэрией г. Барнаула, был оформлен акт о выборе земельного участка для строительства. Во время оформления документов на строительство магазина законодательство субъекта РФ поменялось, все подобные операции с землей стали проводиться только на торгах. И когда гражданин обратился в исполнительный орган субъекта (управление имущественных отношений Алтайского края)

74 См.: Кассационное Определение Новосибирского областного суда от 15.03.2012 г. По делу №33-1990/2012 // СПС «Консультант-Плюс»

75 Постановление Конституционного Суда РФ от 24.05.2001 г. № 8-П // СПС «Консультант-Плюс», Определение Конституционного Суда РФ от 4.04.2006 г. № 89-О // СПС «Консультант-Плюс».

с заявлением о предварительном согласовании места размещения магазина на указанном земельном участке, то получил отказ. Суды всех инстанций (вплоть до Верховного Суда РФ)⁷⁶ отказались признавать за гражданином право на охрану доверия, исходя из приоритета публичных интересов. И хотя изменения законодательства следует признать прогрессивными, такой подход, на наш взгляд, представляется все же небесспорным.

Наконец, принцип пропорциональности, имеющий конституционно-правовую основу в РФ (ст. 55 Конституции РФ 1993 года)⁷⁷, в основном в настоящее время применяется не столько в регулятивных управленческих, сколько – юрисдикционных административных правоотношениях, а российская доктрина этого принципа находится пока в зачаточном состоянии⁷⁸.

Итак, российский правопорядок не «безнадежен». В рамках законодательства и судебной практики (в первую очередь – Конституционного Суда РФ) постепенно укореняются отдельные принципы Good Administration вроде запрета формализма, принципа пропорциональности и т. д. Однако такие принципы, гарантии прав граждан в административных процедурах, как мотивировка административных актов, право на слушание (т. е. то, что составляет «сердцевину» «доброго управления»), до сих пор не нашли своего юридического отражения. Причем анализ судебной практики не внушает чрезмерного оптимизма. Надеяться на то, что российские суды, в отсутствие специальных правовых норм, смогут выработать соответствующие обязывающие администрацию правовые позиции, не приходится. Следовательно, дальнейший виток эволюции административных процедур и их принципов будет связан в первую очередь с волей законодателя. И лишь затем – с позицией правоприменителей.

76 Определение Верховного Суда РФ от 12.10.2011 № 51-Г11-28 // СПС «Консультант-Плюс».

77 Ч. 3 ст. 55: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» // Конституция РФ 1993 года (СПС «Консультант Плюс»).

78 См., например: Толстых В. Л. Конституционное правосудие и принцип пропорциональности // Российское правосудие. 2009. № 12. С. 47-56; Шерстобоев О. Н. Принцип пропорциональности как необходимое условие высылки иностранных граждан за пределы государства их пребывания: пределы правоограничения // Российский юридический журнал. 2011. № 4. С. 51-59; Он же. Теория интересов в административно-правовом измерении: на примере высылки иностранных граждан за пределы принимающего государства // Российский юридический журнал. 2014. № 3. С.99-108.

Список литературы:

1. Конвенции о защите прав человека и основных свобод // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
2. Конституция РФ 1993 года // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
3. Федеральный закон «Об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». – М.: Комплекс-Прогресс, 2001.
4. Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1.
5. Богданди А. фон, Хубер П. М. Государство, государственное управление и административное право в Германии // Дайджест Публичного Права. 2014. № 1 (3).
6. Давыдов К. В. Административная ответственность государственных служащих за нарушение административных процедур исполнения государственных функций и предоставления публичных услуг // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 19 мая 2011 г.) / под ред. Ю. П. Соловья. – Омск: Омский юридический институт, 2011.
7. Делпе Й. К реформе административного права и законопроекту «Об административных процедурах» // Административная реформа в республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования. Материалы Международного симпозиума 29-30 сентября 2007 г. – Ташкент, 2008.
8. Капитан Д. Принципы административного процесса в России и во Франции // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т. Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011.
9. Кассационное Определение Новосибирского областного суда от 15.03.2012 г. По делу №33-1990/2012 // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
10. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В. В. Маклаков. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 2002.
11. Мельничук Г. В. Стандарты оценки дискреционных актов в административном праве Германии // Законодательство. 2011. № 10.
12. Обзор практики по рассмотрению в 2012 - 2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных

- проступков: утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014 // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2014. № 9.
13. Определение Конституционного Суда РФ от 4.04.2006 г. № 89-О // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
14. Определение Верховного Суда РФ от 12.10.2011 № 51-Г11-28 // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
15. Определение Верховного Суда РФ от 12.12.2012 г. № 72-АПГ12-10 // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.05.2001 г. № 8-П // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2003 № 9-П // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
19. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.05.2008 № 8-П // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
20. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
21. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
22. Пуделька Й., Дешпе Й. Общее административное право в государствах Центральной Азии – краткий обзор современного состояния // URL : http://ruleoflaw.en/wp-content/uploads/2014/01/130708-Pudelka-Deppe-study_r.pdf (дата обращения : 10.05.2015).
23. Российская газета. 2004. 31 июля.
24. Российская газета. 2008. 30 декабря.
25. Российская газета. 2010. 30 июля.

26. Российская газета. 2011. 6 мая.
27. Сборник законодательных актов по административным процедурам. – Алматы: 2013.
28. Седов Е. А. Информационно-энтропийные свойства социальных систем // ОНС. 1993. № 5.
29. СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.
30. Старилов Ю. Н. Административные процедуры как правовое средство обеспечения законности публичного управления // Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов / Воронежский государственный университет. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2010.
31. Толстых В. Л. Конституционное правосудие и принцип пропорциональности // Российское правосудие. 2009. №12.
32. Шерстобоев О. Н. Принцип пропорциональности как необходимое условие высылки иностранных граждан за пределы государства их пребывания: пределы правоограничения // Российский юридический журнал. 2011. № 4.
33. Шерстобоев О. Н. Теория интересов в административно-правовом измерении: на примере высылки иностранных граждан за пределы принимающего государства // Российский юридический журнал. 2014. № 3.
34. Alder, J. General Principles of Constitutional and Administrative Law. Fourth Edition, 2002.
35. Davis Kenneth, Discretionary Justice, University of Illinois Press, 1973.
36. De Smith, S. A. Judicial Review of Administrative Action, 1995.
37. Eberhard Schmidt-Assmann, Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law / Transforming Administrative Procedure, ed. J. Barnes, Global Law Press, Sevilla, 2008.
38. Essential Administrative Law, second edition, prof. D. Barker (ed.), Sydney, London, 2001.
39. Guido Corso, Administrative procedures: twenty years on, Italian Journal of Public Law, Vol. 2, № 2/2010.
40. H. P. Nehel. Good Administration as procedural right and/or general principle?, in: Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an

integrated Administration, ed. H. C. H. Hofmann, A. H. Türk, Cheltenham, UK, (Northampton, USA), 2009.

41. H. P. Nehel. Principles of Administrative Procedure in EC Law, Hart Publishing, Oxford, 1999.

42. J. A. Gonzalez. The Evolution of Administrative Procedure Theory in "New Governance". Key Point, 2013, Review of European Administrative Law, Vol. 6, NR. 1.

43. Kunnecke M. Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison, 2007.

44. Ponce, J. Good Administration and Administrative Procedures, Indiana Journal of Global Legal Studies, 2005. Vol. 12, issue 2.

45. Pünder H. German Administrative Procedure in a Comparative Perspective - Observations on the Path to a Transnational "Ius Commune Proceduralis" in Administrative Law, Jean Monnet Working Paper, 2013, NY.

46. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, 2014 // URL: http://www.renewal.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf (дата обращения : 10.07.2015).

47. Singh M. P. German administrative law in common law perspective. - New York: 2001.

48. Swedish Agency for Public Management, Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, 2005 (www.statskontoret.se).

49. Thomas R. Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law. Oxford, 2000. P. XI.

50. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043> (дата обращения : 10.07.2015).

51. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (дата обращения : 10.07.2015).

52. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1> (дата обращения : 10.07.2015).

References:

1. Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

2. The Constitution of the Russian Federation of 1993 [Konstitutsiya RF 1993 goda]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

3. *The Federal Law "On Administrative Procedures": initiative project with developers' comments* [Federal'nyi zakon «Ob administrativnykh protsedurakh»: Initsiativnyi proekt s kommentariyami razrabotchikov]. Prolusion of K. Ekshtain, E. Abrosimov, Fund "Constitution", Moscow: Kompleks-Progress, 2001.

4. Alder, J. *General Principles of Constitutional and Administrative Law*. 4th Edition, 2002.

5. Alekseev S. S. *General Theory of Law* [Obshchaya teoriya prava]. Moscow: 1981, vol. 1.

6. Bogdandi A. fon, Khuber P. M. *State, Public Administration and Administrative Law in Germany* [Gosudarstvo, gosudarstvennoe upravlenie i administrativnoe pravo v Germanii]. *Daidzhest Publichnogo Prava – Public Law Digest*, 2014, no. 1 (3).

7. Cassational Ruling of the Novosibirsk Regional Court from March 15, 2010 on the case No. 33-1990/2012 [Kassatsionnoe Opređenje Novosibirskogo oblastnogo suda ot 15.03.2012 g. Po delu №33-1990/2012]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

8. *Collection of Legislation on Administrative Procedures* [Sbornik zakonodatel'nykh aktov po administrativnym protseduram]. Almaty: 2013.

9. *Constitution of Foreign States: Study guide* [Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv: Uchebnoe posobie]. 4th edition, updated and revised, compiler professor V. V. Maklakov. Moscow: BEK, 2002.

10. Davydov K. V. *Administrative Responsibility of Public Servants for Violation of Administrative Procedures of Execution Public Functions and Provision of Public Services* [Administrativnaya otvetstvennost' gosudarstvennykh sluzhashchikh za narushenie administrativnykh protsedur ispolneniya gosudarstvennykh funktsii i predostavleniya publichnykh uslug]. *Aktual'nye problemy administrativnoi otvetstvennosti: materialy vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii – Actual Problems of Administrative Responsibility: materials All-Russian scientific-practical conference* (Omsk, May 19, 2011), under edition of Solovey, Omsk: Omsk Law Institute, 2011.

11. Davis Kenneth. *Discretionary Justice*. University of Illinois Press, 1973.

12. De Smith, S.A. *Judicial Review of Administrative Action*, 1995.

13. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 11-P from 15.07.1999 [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 15.07.1999 № 11-P]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
14. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 8-P from 24.05.2001 [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 24.05.2001 g. № 8-P]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
15. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 9-P from 27.05.2003 [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 27.05.2003 № 9-P]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
16. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 8-P from 12.05.2008 [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 12.05.2008 № 8-P]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
17. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 15-P from 13.07.2010 [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 13.07.2010 № 15-P]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
18. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 19-P from 18.07.2012 [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 18.07.2012 № 19-P]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
19. Deppe I. Towards the Reform of Administrative Law and the Draft Law "On Administrative Procedures" [K reforme administrativnogo prava i zakonoproektu «Ob administrativnykh protsedurakh»]. *Administrativnaya reforma v respublike Uzbekistan: opyt i problemy pravovogo regulirovaniya. Materialy Mezhdunarodnogo simpoziuma 29-30 sentyabrya 2007 g. – Administrative Reform in the Republic of Uzbekistan: Experience and Problems of Legal Regulation. Proceedings of the International Symposium, 29-30 September 2007*, Tashkent, 2008.
20. Eberhard Schmidt-Assmann. Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law. *Transforming Administrative Procedure*, ed. J. Barnes, Sevilla: Global Law Press, 2008.
21. *Essential Administrative Law*, 2nd edition, prof. D. Barker (ed.), Sydney, London: 2001.
22. Guido Corso, Administrative procedures: twenty years on. *Italian Journal of Public Law*, Vol. 2, no. 2/2010.
23. H. P. Nehel. Good Administration as procedural right and/or general principle?, in: *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an integrated Administration*, ed. H. C. H. Hofmann, A. H. Türk, Cheltenham, UK, (Northampton, USA), 2009.

24. H. P. Nehel. *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford: Hart Publishing, 1999.
25. J. A. Gonzalez. The Evolution of Administrative Procedure Theory in "New Governance". Key Point, 2013. *Review of European Administrative Law*, Vol. 6, NR. 1.
26. Kapitan D. Principles of Administrative Process in Russia and France [Printsiipy administrativnogo protsessa v Rossii i vo Frantsii]. *Administrativnye protsedury i kontrol' v svete evropeiskogo opyta – Administrative Procedures and Monitoring in view of European Experience*, under edition of T. Ya. Khabrieva and Zh. Marku, Moscow: Statut, 2011.
27. Kunnecke M. *Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison*, 2007.
28. Mel'nichuk G. V. Valuation Standards of Discretionary Acts in Administrative Law of Germany [Standarty otsenki diskretsionnykh aktov v administrativnom prave Germanii]. *Zakonodatel'stvo – Legislation*, 2011, no. 10.
29. Ponce, J. Good Administration and Administrative Procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2005. Vol. 12, issue 2.
30. Pudel'ka I., Deppe I. *General Administrative Law in the States of Central Asia – a Brief Review of the Current Status* [Obshchee administrativnoe pravo v gosudarstvakh Tsentral'noi Azii – kratkii obzor sovremennogo sostoyaniya]. Available at : http://ruleoflaw.en/wp-content/uploads/2014/01/130708-Pudelka-Deppe-study_r.pdf (accessed : 10.05.2015).
31. Pünder H. German Administrative Procedure in a Comparative Perspective – Observations on the Path to a Transnational "Ius Commune Proceduralis" in *Administrative Law*, Jean Monnet Working Paper, 2013, NY.
32. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, 2014. Available at : http://www.renewal.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf (accessed : 10.07.2015).
33. Review of consideration cases for 2012-2013 on disputes concerning cases on bringing public and municipal servants to disciplinary responsibility for committing corruption offenses: approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation 30.07.201 [Obzor praktiki po rassmotreniyu v 2012 - 2013 godakh del po sporam, svyazannym s privlecheniem gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashchikh k distsiplinarnoi otvetstvennosti za sovershenie korrupsionnykh prostupkov: utv. Prezidiumom Verkhovnogo Suda RF

- 30.07.2014]. *Byulleten' trudovogo i sotsial'nogo zakonodatel'stva RF – Newsletter of the Labour and Social Legislation*, 2014, no. 9.
34. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, 2004, July 31.
 35. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, 2008, December 30.
 36. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, 2010, July 30.
 37. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, 2010, May 6.
 38. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 89-O from 4.04.2006 [Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 4.04.2006 g. № 89-O]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
 39. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 51-G11-28 from 12.10.2011 [Opredelenie Verkhovnogo Suda RF ot 12.10.2011 № 51-G11-28]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
 40. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 72-APG12-10 from 12.12.2012 [Opredelenie Verkhovnogo Suda RF ot 12.12.2012 g. № 72-APG12-10]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
 41. Sedov E. A. Information and Entropy Properties of Social Systems [Informatsionno-entropiinye svoistva sotsial'nykh system]. *ONS – Social Sciences and Modernity*, 1993, no. 5.
 42. Sherstoboev O. N. The Principle of Proportionality as a Prerequisite to the Expulsion of Foreign Nationals outside the Country of their Stay: the Limits of Right Constraint [Printsip proporsional'nosti kak neobkhodimoe uslovie vysylki inostrannykh grazhdan za predely gosudarstva ikh prebyvaniya: predely pravoogranicheniya]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal – Russian Legal Journal*, 2011, no. 4.
 43. Sherstoboev O. N. The Theory of Interests in Administrative-legal Dimension: through the Example of Expulsion Foreign Nationals Outside the Host State [Teoriya interesov v administrativno-pravovom izmerenii: na primere vysylki inostrannykh grazhdan za predely primimayushchego gosudarstva]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal – Russian Legal Journal*, 2014, no. 3.
 44. Singh M. P. *German administrative law in common law perspective*. New York: 2001.
 45. Starilov Yu. N. Administrative Procedures as a Remedy for Ensuring the Rule of Law in Public Administration [Administrativnye protsedury kak pravovoe sredstvo obespecheniya zakonnosti publichnogo upravleniya]. *Iz publikatsii poslednikh let: vospominaniya, idei, mneniya, somneniya...: sbornik izbrannykh*

nauchnykh trudov – From Recent Publications: Memories, Ideas, Opinions, Doubts...: collection of selected scientific papers, Voronezh: publishing house of Voronezh State University, 2010.

46. *Swedish Agency for Public Management, Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, 2005 (www.statskontoret.se).*

47. *SZ RF – Collection of Laws of the RF, 2009, no. 7, article 776.*

48. *Thomas R. Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law. Oxford, 2000. P. XI.*

49. *Tolstykh V. L. Constitutional Justice and the Principle of Proportionality [Konstitutsionnoe pravosudie i printsip proporsional'nosti]. Rossiiskoe pravosudie – Russian Justice, 2009, no.12.*

50. *<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043> (accessed : 10.07.2015).*

51. *http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf (accessed: 10.07.2015).*

52. *<http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces#/page/1> (accessed : 10.07.2015).*