

**Стадии административной процедуры:  
сравнительно-правовой анализ**

**Stages of an Administrative Procedure:  
a Comparative Legal Analysis**

*Заведующий кафедрой административного и финансового права Сибирского университета потребительской кооперации, доцент кафедры теории государства и права Новосибирского государственного технического университета, кандидат юридических наук,*

*davkon@yandex.ru*

*8-913-754-71-18*

*В статье анализируются стадии административной позитивной процедуры. Делается вывод о деформированности российской модели позитивной административной процедуры ввиду инквизиционного характера взаимодействия публичной администрации с невластными субъектами, в результате которого наиболее полную регламентацию получила стадия возбуждения процедуры, а стадия рассмотрения дела носит по сути вну-*

*Head of the chair of administrative and financial law of the Siberian University of Consumer Cooperation, Associate professor of the theory of state and law chair of the Novosibirsk State Technical University, PhD in Law*

*davkon@yandex.ru*

*8-913-754-71-18*

*The article analyzes the stages of an administrative positive procedure. It is concluded that the Russian model of a positive administrative procedure is deformed due to the inquisitional nature of interaction of public administration with actors without authority, as a result of which the stage of procedure initiation received the most complete regulation and the stage of proceedings is essentially of internal organizational nature. Suggestions to improve*

*триорганизационный характер. Формулируются предложения по совершенствованию российского законодательства об административных процедурах с учетом зарубежного опыта.*

**Ключевые слова:** *административная процедура, стадия административной процедуры, административное дело, возбуждение административной процедуры, рассмотрение административного дела, административный акт, пересмотр административного дела, исполнение административного акта.*

*the Russian legislation on administrative procedures, taking into account foreign experience, are formed in the article.*

**Keywords:** *administrative procedure, administrative procedure stage, administrative case, initiation of an administrative procedure, consideration of an administrative case, administrative act, administrative case review, execution of an administrative act.*

Позитивные (управленческие) административные процедуры – один из важнейших институтов современного административного права, изучение которого невозможно без анализа его структуры. При этом содержание, внутреннюю структуру административных процедур можно раскрывать с различных позиций. Так, Э. Шмидт-Ассманн, анализируя европейские модели административных процедур, выделяет следующие их «стадии» и «элементы»: публичные слушания, представление данных, консультации, обмен информацией, сбор доказательств, инструменты и механизмы разъяснения, согласования и принятия решения<sup>1</sup>. Нетрудно заметить, что здесь речь идет в первую очередь о процедурных гарантиях прав невластных субъектов, условий принятия законных и обоснованных административных актов.

Однако с точки зрения российской теории административного права структуру административной процедуры целесообразнее раскрывать через стадии. Стадия процедуры – это ее *этап, характеризующийся определенным набором субъектов, процедурных действий, охваченных единой юридической целью, и завершающийся*

<sup>1</sup> Э. Шмидт-Ассманн, Структуры и функции административных процедур в немецком, европейском и международном праве // Трансформация административных процедур, под ред. Дж. Барнса, Севилья: Global Law Pres, 2008. С. 49.

*определенным правовым результатом.* Стадийность является одним из фундаментальных свойств административной процедуры, отражающим ее упорядочивающий, последовательный характер. В научной и учебной литературе выделяют следующие «классические» общие стадии административного процесса:

- 1) возбуждение производства по административному делу;
- 2) рассмотрение административного дела;
- 3) принятие решения по административному делу;
- 4) исполнение решения по административному делу;
- 5) пересмотр решения по административному делу<sup>2</sup>.

Данная система стадий вполне применима к административным процедурам (разве что стадии рассмотрения дела и принятия решения, ввиду их чрезвычайно тесной связанности, можно объединить).

Также поясним термин «административное дело». Последний широко применяется (но не поясняется) в законодательстве об административной ответственности (КоАП РФ). Российское законодательство об административных процедурах такого понятия не использует (хотя в некоторых зарубежных правовых порядках последнее применяется довольно широко). В научной доктрине «административное дело» раскрывается в первую очередь как *отнесенный к компетенции публичной администрации вопрос, посредством разрешения которого органы государственного управления устанавливают права и обязанности невластных субъектов*<sup>3</sup>. Также административное дело можно рассматривать в объективном смысле – как совокупность документов, иных материалов, содержащих информацию по рассматриваемому вопросу. Таким образом, если «административное дело» по смыслу КоАП РФ – это вопрос (и материалы) о привлечении лица к административной ответственности или освобождении от нее, то в позитивном законодательстве делом является *управленческий бесконфликтный вопрос, разрешаемый публичной администрацией в рамках административной процедуры, создающий права и обязанности для его участников и отраженный в соответствующих материалах.*

---

<sup>2</sup> Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Спб., 2008. С. 237.

<sup>3</sup> Обзор различных позиций по данному вопросу см. в работе: Попович С. Административное право. Общая часть. М., 1968. С. 400-401.

Рассмотрим подробнее в настоящей статье стадии возбуждения и рассмотрения административного дела.

Стадия возбуждения административной процедуры (административного дела) – это первая и обязательная стадия, с которой начинается течение административного процедурного правоотношения. Административная процедура возбуждается либо по инициативе самой публичной администрации (*ex officio*), либо по обращениям невластных лиц. Как отмечает Я. Цико, данный этап влечет следующие правовые последствия:

- 1) административная процедура начинается;
- 2) граждане обретают статус участников, которые имеют соответствующие процедурные права;
- 3) во избежание дублирования одно и то же дело не может быть предметом другой административной процедуры<sup>4</sup>.

На этом этапе проявляются юридические факты, играющие важную роль в дальнейшем развитии процедуры. Также здесь может осуществляться сбор доказательств, обосновывающих позицию публичной администрации или невластного субъекта. Последнее особенно ярко видно в процедурах, возбуждаемых по инициативе граждан (организаций). Анализ Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>5</sup> (далее – Закон об обращениях граждан) позволяет сделать вывод о том, что процедура рассмотрения обращения гражданина (организации) может быть инициирована одним лишь обращением. Дальнейший сбор материалов может осуществляться административным органом, должностным лицом, рассматривающими обращение. Однако специальное законодательство (о регистрации, лицензировании и т.д.) требует от заявителя представить определенный набор документов, минимально необходимых для принятия итогового решения.

Правовой режим возбуждения зависит от его основания. Если процедура начинается по инициативе административного органа, законодательство предъявляет

---

<sup>4</sup>Цико Я. Основы законодательства об административных процедурах в Германии // Ежегодник публичного права-2014: «Административное право: сравнительно-правовые подходы». – М., 2014. С. 363.

<sup>5</sup> Рос. газ. 2006. 5 мая.

строгие требования и к форме, и к обоснованию соответствующего промежуточного административного акта. Так, согласно Федеральному закону от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>6</sup> (далее – Закон о защите прав юридических лиц), внеплановая проверка проводится лишь при наличии определенных оснований (например, жалобы лица, чьи права были нарушены), также на основе специального акта руководителя контрольного органа, который, как правило, подлежит согласованию с органами прокуратуры. Принцип законности (даже – формализма) здесь играет определяющую роль. Совсем иная ситуация складывается при возбуждении процедуры по инициативе невластных субъектов. Дело в том, что как зарубежное, так и российское законодательство по общему правилу презюмирует юридическую неграмотность заявителей. Поэтому на этапе возбуждения такой процедуры особую роль приобретает принцип запрета сверхформализма. Следовательно, здесь устанавливаются минимальные требования к самому обращению. Согласно ч. 1 ст. 7 Закона об обращениях граждан, гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает: адресат (либо наименование государственного, муниципального органа, в который направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица), свои фамилию, имя, отчество (при наличии), почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, уведомление о переадресации и, конечно, суть своего обращения, также личную подпись и дату. Минимальные требования к форме означают, что по общему правилу любое обращение подлежит рассмотрению (ст. 9 закона). Однако даже если публичная администрация не обязана давать ответ по существу (например, в отношении содержащих нецензурную брань обращений, по ст. 11 закона), принять, зарегистрировать обращение и начать процедуру его рассмотрения она все же обязана без исключений.

Отметим, что специальное законодательство, устанавливая критерии отказа в удовлетворении заявления (например, ввиду неполноты представленных докумен-

---

<sup>6</sup> Рос. газ. 2008. 30 дек.

тов), как правило, не содержит формальных, бюрократических препятствий для принятия первичного пакета документов (а значит, возбуждения процедуры). Так, согласно ч. 14, 15 ст. 18 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о государственной регистрации недвижимости)<sup>7</sup>, отказ в приеме заявления о государственном кадастровом учете и (или) государственной регистрации прав и прилагаемых к нему документов не допускается, за исключением единственного случая: когда не может быть установлена личность заявителя (в том числе по причине того, что такое лицо отказалось предъявить удостоверяющий личность документ). Впрочем, в ряде случаев, с одной стороны, разумно предположить минимальную юридическую осведомленность заявителя, а с другой стороны, сэкономить ресурсы публичной администрации, дабы не возбуждать процедуру «вхолостую». Так, согласно ч. 8, 9 ст. 13 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании)<sup>8</sup>, в случае если заявление о предоставлении лицензии оформлено с нарушением установленных требований, а также при неполноте пакета документов, лицензирующий орган в течение трех рабочих дней со дня приема заявления вручает (направляет) заявителю уведомление о необходимости устранения в тридцатидневный срок выявленных нарушений и (или) представления документов; в случае неустранения нарушения принимается решение о возврате заявления.

Еще одним примером облегчения формы и усиления принципа запрета сверхформализма является алгоритм действий публичной администрации в случае если обращение подано с нарушением установленных требований, в том числе – в неуполномоченный на рассмотрение соответствующего административного дела государственный (муниципальный) орган. В принципе, здесь возможны два варианта: активные действия публичной администрации по исправлению ошибки заявителя (в том числе переадресация обращения в уполномоченный орган с уведомлением об этом заявителя) или приостановление этапа возбуждения процедуры, также отказ в

---

<sup>7</sup> Рос. газ. 2015. 17 июля.

<sup>8</sup> Рос. газ. 2011. 6 мая.

возбуждении процедуры. Очевидно, что оба подхода применимы, а выбор конкретного зависит от специфики правоотношения. Российское административное законодательство в качестве общего правила устанавливает норму о переадресации неподведомственного обращения (ч. 3, 4 ст. 8 Закона об обращениях граждан<sup>9</sup>).

Отметим любопытный парадокс: стадия возбуждения – один из немногих традиционно подробно регламентированных в российском административном праве этапов административной процедуры. Полагаем, это обусловлено усеченным характером модели отечественной стадии рассмотрения дела. Ведь в ситуации, когда дело рассматривается, а итоговое решение принимается в инквизиционном режиме, единственная возможность для граждан и организаций осуществить «полноценное» взаимодействие с уполномоченным органом (должностным лицом) заключается в том, чтобы максимально использовать правовые возможности именно стадии возбуждения. Хотя Закон о порядке рассмотрения обращений граждан оставляет за государственными органами активную роль (в т.ч. в истребовании необходимых материалов), но специальное законодательство (по государственным услугам, лицензированию, аккредитации, регистрации и т.д.) по сути исходит из повышенных требований к юридической грамотности заявителей. Это означает, что в специальных процедурах весь необходимый пакет документов должен быть представлен именно на стадии возбуждения административного дела. Малейшая ошибка, по общему правилу, не будет исправляться в дальнейшем в ходе административной процедуры и повлечет отказ в удовлетворении заявления. Редкие скромные процедурные гарантии (вроде ст. 13 Закона о лицензировании) лишь подчеркивают справедливость этого вывода: ведь приостановление возбуждения процедуры связано с исправлением формальных дефектов (неполнота перечня документов, ошибок в самом заявлении). Содержательная их дефектность будет неустранима в условиях инквизиционной процедуры. Подобная «закрытость», «жесткость» и невосприимчивость российской административной процедуры к исправлению дефектов грубо и явно противоречат

---

<sup>9</sup> Похожие нормы содержатся и в других, презюмирующих юридическую неграмотность заявителей, законах (см., например: ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 1 мая 2016 года № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Рос. газ. 2016. 2 мая)).

принципам административных процедур и современным процедурным концепциям «доброго управления» и «естественной справедливости»<sup>10</sup>.

Стадия рассмотрения административного дела и принятия итогового решения – вторая, обязательная и центральная стадия процедуры, задача которой заключается во всестороннем, полном и объективном изучении всех имеющих юридическое значение обстоятельств дела, а также в принятии законного, обоснованного и целесообразного итогового административного акта. Именно на этой стадии происходит выявление подлежащих применению правовых норм, сбор и проверка имеющихся документов, а участники административной процедуры должны иметь возможности для реализации своего правового статуса.

Сроки административных процедур – это в первую очередь сроки рассмотрения дела. В западных правовых системах такие общие сроки определяются по-разному: испанское законодательство говорит о трех месяцах, итальянское – о 90 днях, сербское – о 30 днях (а в случае необходимости специального расследования – о 90 днях)<sup>11</sup>. Российский Закон об обращениях граждан устанавливает общий срок в 30 дней (с возможностью продления на аналогичный период), специальное законодательство устанавливает особые сроки.

Законодательство об административных процедурах различных зарубежных государств выделяет следующих участников стадии рассмотрения дела:

- 1) собственно публичную администрацию, наделенную полномочиями по разрешению рассматриваемого вопроса;
- 2) адресата административного акта, а также третьих лиц, не являющихся непосредственно адресатами, однако на правовой статус которых может повлиять принимаемый административный акт;
- 3) иные, вспомогательные участники процедуры (переводчики, эксперты и т.д.).

Публичная администрация играет активную роль (очевидно, это обусловлено самой природой публичных отношений; роль суда в административном процессе

---

<sup>10</sup> По данному вопросу см., например: Давыдов К.В. Принципы административных процедур: сравнительно-правовое исследование // Актуальные вопросы публичного права. -2015. № 4 (34).

<sup>11</sup> Кодификация административной процедуры / Оби Дж. Б. (ред.), 2013. С. 24.

также традиционно активна): не только рассматривает представленные доказательства, но и запрашивает иные необходимые, по ее мнению, материалы, помогает заявителю скорректировать правовую позицию, а затем принимает итоговый административный акт. Естественно, что властный государственный (муниципальный) орган, должностное лицо должны быть беспристрастны. Гарантией обеспечения беспристрастности выступает в том числе институт отвода (самоотвода).

Участники административной процедуры (в процессуальных судебных кодексах аналогичные субъекты именуются «лицами, участвующими в деле») наделены юридическим интересом в разрешении административного дела. Это значит, что будущий административный акт впоследствии может создать для них права и/или обязанности (также изменить, прекратить таковые). Соответственно, объем процедурных прав и гарантий таких лиц максимален: право на представление материалов, документов, право на участие в их изучении, право на ходатайства и отводы, право на представление своей позиции по административному делу («право быть выслушанным»), право на уведомление о принятом административном акте, наконец, право на обжалование последнего. Вспомогательные участники привлекаются по мере необходимости, набор их прав и обязанностей обусловлен ролью в административной процедуре. Например, эксперт, обладая компетентностью по определенным, требующим специальных познаний вопросам, вправе знакомиться с материалами дела, но лишь в части, необходимой для составления экспертного заключения.

Российское законодательство закрепляет иную модель. Роль публичной администрации зависит от вида административной процедуры. В административных процедурах, возбуждаемых по инициативе органа публичной власти, должностного лица, активность властного субъекта максимальна (речь идет, конечно, в первую очередь, о контрольно-надзорных процедурах). Причем такая активность ничего хорошего адресату будущего административного акта не сулит, здесь задача заключается в максимально полной проверке степени соблюдения требований законодательства. Наоборот, в правопредоставительных процедурах (возбуждаемых по инициативе граждан, организаций) публичная администрация не играет такой «репрессивной» роли.

Уровень активности публичной администрации также зависит от специфики такой процедуры. Например, Закон об обращениях граждан предусматривает возможность активного сбора документов публичной администрацией. Однако в специальном (лицензионном, регистрационном и т.д.) законодательстве орган публичной власти занимает более «отстраненную» позицию, изучая только представленные материалы. Исключение здесь составляют документы и информация, которые в силу прямого предписания законодательства должны находиться в базах данных органов государственной власти и органов местного самоуправления. В последнем случае истребование материалов от граждан (организаций) незаконно; таковые представляются рассматривающему административное дело административному органу, должностному лицу органами, владеющими базами данных, в порядке межведомственного взаимодействия.

Примечательно, что в многочисленных российских законодательных и подзаконных нормативно-правовых актах, содержащих различные административные процедуры, не устанавливается правил по обеспечению беспристрастности публичной администрации. Некоторые (пока довольно однобокие) попытки предпринимаются в законодательстве о государственной гражданской службе. 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 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»<sup>12</sup>, однако реально стал внедряться в управленческую практику не ранее 2008-2009 годов. В настоящее время таковой распространяется не только на государственных и муниципальных служащих, но и, в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>13</sup>, на работников иных организаций, реализующих публичные функции. Его нарушение, при отсутствии признаков состава преступления, влечет дисциплинарную ответственность в виде увольнения, а суды постепенно

---

<sup>12</sup>Рос. газ. 2004. 31 июля.

<sup>13</sup>Рос. газ. 2008. 30 дек.

нарабатывают практику по этой категории дел<sup>14</sup>. Однако вряд ли данные нормы следует считать панацеей хотя бы потому, что пристрастность должностного лица может носить не только корыстный характер. К тому же процедуры разрешения конфликта являются внутриаппаратными. Лишать участников административной процедуры права на отвод – еще один ошибочный ход российского законодателя.

Одно из ключевых прав участников административной процедуры – право на участие в рассмотрении административного дела. Объем и условия реализации этого процедурного права зависит от вида процедуры. В нормотворческих, правоприменительных охранительных процедурах, также формальных позитивных правоприменительных процедурах роль невластных участников проявлялась весьма ярко. В целом это актуально и для российского законодательства. Однако в случае «обычных» правоприменительных позитивных процедур ситуация складывается иначе. Некое гипотетическое упоминание о возможности привлечения заявителя к процедуре рассмотрения его обращения содержится в ст. 10 Закона об обращениях граждан, однако механизмов ее реализации не закрепляется. Специальное законодательство обходит этот вопрос стороной.

Подчеркнем: отсутствие правил об участии невластных лиц в рассмотрении позитивных административных дел позволяет сделать вывод о том, данная – важнейшая! – стадия российской неформальной административной процедуры носит внутриаппаратный характер. С точки зрения модели внешнеуправленческой процедуры стадия рассмотрения дела попросту отсутствует. Конечно, в российском законодательстве предпринимаются попытки по «сглаживанию» остроты названного пробела. Так, известную позитивную функцию выполняет институт приостановления административной процедуры рассмотрения дела. Например, согласно ст.ст. 26, 29 Закона о государственной регистрации недвижимости в случае если, например, представленные документы не являются подлинными или сведения, содержащиеся в них, недостоверны, уполномоченный орган приостанавливает процедуру регистрации или кадастрового учета, с обоснованным уведомлением об этом заявителя. Отметим:

---

<sup>14</sup> 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.

данный механизм безусловно целесообразен. Однако он не является панацеей, так как приостановление, например, действия уже выданных разрешений (лицензий, аккредитаций и т.д.) сопряжено с весьма существенными ограничениями правового статуса адресата такого принятого заочно решения (гораздо более болезненными, нежели это имеет место в учетно-регистрационных процедурах).

Также можно вспомнить о процедурных гарантиях Закона о защите прав юридических лиц, предоставляющих, например, представителям проверяемых организаций возможность присутствовать при проводимых в рамках проверки мероприятиях, знакомиться с итоговым актом проверки и т.д. Безусловно, названные нормы существенно «облагородили» российский институт контрольно-надзорных процедур. Однако и эти гарантии не устраняют общего дефекта. Дело не только в том, что процедурные гарантии названного закона не являются универсальными даже для всех процедур государственного и муниципального контроля (в ст. 1 закона установлен обширный перечень исключений из предмета закона). Основная проблема заключается в том, что процедуры контроля (надзора) нередко сопряжены с иными процедурами. Так, проверка вуза в случае выявления нарушений требований законодательства может повлечь, например, приостановление действия аккредитации. А процедура такого приостановления носит инквизиционный характер, адресат будущего акта (в данном случае – вуз) не имеет права представить и защитить свою позицию перед административным органом, дополнить пакет документов (по сравнению с тем набором материалов, что был сформирован на момент окончания соответствующей проверки). Поэтому даже самые «открытые» процедуры контроля (надзора) выступают лишь способом возбуждения иных процедур, лишенных даже намека на демократизм (и, добавим, гуманизм).

В рамках стадии рассмотрения дела также весьма наглядно проявляется сложная структура административной процедуры, в которой нередко переплетаются отношения не только между публичной администрацией и невластными участниками процедуры (внешнеуправленческий элемент), но и между различными административными органами, должностными лицами (внутриаппаратный элемент). Здесь исключительно важно правильно расставить приоритеты. Очевидно, что значение

внешнеуправленческих компонентов должно превалировать над внутриаппаратными. В российском законодательстве начинают предприниматься первые шаги в верном направлении. Так, согласно ч. 6 ст. 7<sup>1</sup> Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о публичных услугах), непредставление или несвоевременное представление органом или организацией по межведомственному запросу документов и информации не может являться основанием для отказа в предоставлении заявителю государственной или муниципальной услуги.

Стадия рассмотрения административного дела завершается, как правило, принятием итогового административного акта. Законодательство об административных процедурах зарубежных стран в большинстве случаев подробно регулирует вопросы принятия административного акта (в отличие от российского административного права). Конечным этапом данной стадии следует признать действия по уведомлению адресата о принятом административном акте. Способы уведомления могут быть различными (вплоть до публичного объявления в СМИ в той или иной местности). Правовое значение уведомления заключается в том, что оно является условием начала действия административного акта. Так, согласно ч. 1 ст. 43 Закона ФРГ 1976 года об административных процедурах, административный акт вступает в силу в отношении лиц, которым он предназначен либо интересы которых он затрагивает, с момента его объявления указанным лицам; административный акт действителен в том его содержании, в каком он был объявлен<sup>15</sup>. Данная процедура в Германии регулируется самостоятельным нормативным актом – Законом 2005 года «О доставке административных решений»<sup>16</sup>.

Российское законодательство по данному вопросу носит «лоскутный» характер. В отдельных нормативных актах можно встретить те или иные разрозненные правила. Например, в п. 4 ст. 222 ГК РФ предусмотрена возможность, в случае если лицо, осуществившее самовольную постройку, не выявлено, публичного извещения

---

<sup>15</sup> См.: Сборник законов об административных процедурах. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. С. 148.

<sup>16</sup> См.: Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. – 2-е изд., перераб. – М., 2013. С. 193-201.

путем обнародования сообщения о планируемом сносе самовольной постройки (в местных официальных СМИ, в сети Интернет, на информационном щите в границах соответствующего земельного участка). Однако последствия нарушения данного правила не определены. В российском административном законодательстве четкая связь между извещением адресата и вступлением административного акта в силу установлена лишь в охранительных процедурах. Согласно ст. 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении по общему правилу вступает в законную силу после истечения срока на обжалование, а срок обжалования постановления начинает течь с момента его вручения (ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ). В позитивных административных процедурах правовое значение вручения административного акта не раскрывается.

Развитие административной процедуры как правоотношения вполне может завершиться на стадии рассмотрения административного дела. Подобная ситуация имеет место в случае принятия не подразумевающего самостоятельное исполнение административного акта (например, в учетно-регистрационных процедурах), при том, что такой административный акт не обжалуется. Стадия же пересмотра административного дела носит, как известно, факультативный характер. Впрочем, такая характеристика правовой природы несколько не умаляет значимости названной стадии, ведь главная задача пересмотра состоит в исправлении допущенных публичной администрацией на предыдущих стадиях ошибок и нарушений законодательства. Возбуждается стадия пересмотра как самой публичной администрацией, так и невластными заинтересованными лицами. В первом случае речь идет о корректировке административного акта принявшим его органом, должностным лицом (как вариант – вышестоящим органом); во втором – об обжаловании.

Пересмотр административного акта публичной администрацией по собственной инициативе – внутриорганизационная процедура, поэтому она не регулируется законодательством об административных процедурах. Однако в зарубежных правовых порядках здесь применяются материальные нормы законов об административных процедурах, посвященные административным актам, в том числе об условиях отмены законных и незаконных, благоприятных и неблагоприятных актов. Именно в

рамках данной процедуры максимально «выпукло» проявляется роль и значение принципа охраны доверия<sup>17</sup>.

Обжалование – внешнеуправленческий вариант процедуры пересмотра. В зарубежных правовых системах он, как правило, регулируется законами об административных процедурах. Впрочем, в германском законодательстве, ввиду того, что административное обжалование является обязательной предпосылкой обжалования судебного, данный этап процедуры регулируется в законе ФРГ 1960 года «Об административных судах». В российском административном праве попытка формулирования общей (рамочной) процедуры обжалования предпринята в Законе об обращениях граждан. Примечательно, что последний не содержит процедур именно обжалования. Однако на таковую распространяется общая модель процедуры рассмотрения обращения, закрепленная этим законом. Специальные положения об обжаловании содержатся во многих нормативных правовых актах (включая законодательство о предоставлении публичных услуг).

Объектом обжалования выступает административный акт. Европейская доктрина, законодательство и правоприменительная практика исходят из того, что обжалованию подлежат именно окончательные, итоговые (разрешающие дело по существу) административные акты. Промежуточные действия, решения, дополнительные административные акты обжалуются лишь одновременно с основным административным актом. Иное должно быть прямо предусмотрено законом. Как правило, возможно самостоятельное обжалование промежуточного акта, препятствующего дальнейшему рассмотрению дела (например, отказ в принятии документов)<sup>18</sup>.

В российском законодательстве запрет на самостоятельное обжалование промежуточных актов реализован в административном судопроизводстве. Судебная практика последовательно отстаивает данное правило (что и понятно, ведь иное

---

<sup>17</sup>Здесь можно вспомнить §§ 48, 49 Закона ФРГ 1976 года об административных процедурах (см.: Сборник законов об административных процедурах. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. С. 150-153).

<sup>18</sup>Здесь можно вспомнить аналогичный подход в российском охранительном законодательстве. Согласно ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ, определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении обжалуется по правилам главы 30, т.е. по общим правилам о пересмотре постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях.

привело бы к еще большей перегрузке судов)<sup>19</sup>. В случае с административным обжалованием данный вопрос российским законодательством не урегулирован. При этом в научной литературе высказывается точка зрения о допустимости внесудебного обжалования любых (в том числе промежуточных) актов, действий публичной администрации<sup>20</sup>.

Важным элементом характеристики стадии внесудебного обжалования является вопрос его соотношения с судебным оспариванием. Как отмечает Й. Дeppe, «обжалованное гражданином административное решение во многих правовых системах сначала рассматривается самим издавшим его органом (право самостоятельного изменения вынесенного решения). Такой подход имеет неоспоримые преимущества (возможность самоконтроля для органов администрации, повторного решения по существу дела, разгрузка судов) и вместе с тем содержит некоторые недостатки (запаздывающая правовая защита, иногда предвзятое отношение со стороны органа и т.д.). Ответ на вопрос, перевесят ли эти преимущества указанные недостатки, зависит не только от конкретной правовой разработки процедуры обжалования, но и от самосознания и правовой культуры должностных лиц административного органа»<sup>21</sup>.

Очевидно, что в российской правовой системе сохраняется глубокое недоверие к административным органам, их должностным лицам. Причины этого недоверия уходят корнями в советскую эпоху, в которой институт судебного обжалования административных актов по сути отсутствовал до конца 1980-х годов. Введение административной преюдиции (т.е. обязательного внесудебного обжалования перед обращением в суд) рассматривается как ущемление конституционного права на

---

<sup>19</sup>В качестве примера приведем оспаривание актов, принимаемых в рамках процедуры публичных слушаний. Судебная практика допускает самостоятельное обжалование не результатов публичных слушаний, а итогового административного акта органа власти.

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

<sup>20</sup>См.: Лупарев Е.Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов // Административное право и процесс. 2015. № 9 (СПС КонсультантПлюс).

<sup>21</sup>Дeppe Й. Некоторые вопросы в связи с реформой административного права в странах СНГ // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан. Материалы Международной конференции на тему: «Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны», 18 марта 2010 г. / Отв. ред. Л.Б. Хван. – Ташкент, 2011. С. 26.

Также по данному вопросу см.: Хартвиц М. Предварительное производство – аргументы за и против // Ежегодник публичного права-2014: «Административное право: сравнительно-правовые подходы». М., 2014. С. 338-341; Ксальтер Э.В. Оспаривание административного акта в досудебном порядке // Там же. С. 342-347.

судебную защиту. Впрочем, в отдельных случаях, в качестве исключения, административная преюдиция постепенно вводится в российское публичное право, очевидно с целью частичной разгрузки судов<sup>22</sup>. Такая сдержанность отечественного законодателя в данном вопросе заслуживает одобрения.

Сроки обжалования зависят от ряда обстоятельств. Так, Закон ФРГ «Об административных судах» 1960 года связывает сроки, во-первых, с моментом объявления административного акта адресату (в таком случае, согласно ст. 70 закона, административный акт может быть обжалован в течение месяца со дня объявления), во-вторых, с соблюдением требований к содержанию административного акта (в нем должен быть прописан порядок его обжалования). Нарушение любого из описанных требований (т.е. неуказание порядка обжалования, также невручение административного акта адресату) влечет продление сроков обжалования до года (ст. 58 закона)<sup>23</sup>.

Российское законодательство не содержит сроков давности для административного обжалования административного акта. Следовательно, любое действие, решение может быть обжаловано безотносительно того, когда соответствующее заинтересованное лицо узнало (или должно было узнать) о нарушении своих прав, законных интересов. Правильно ли поступает в данном случае российский законодатель? Полагаем, что ответ на этот вопрос зависит от того, закрепляется ли административная преюдиция. Если административное обжалование является обязательным условием судебного обжалования, то ограничения по времени сроков внесудебного обжалования необходимы (иначе сроки судебного обжалования также становятся неопределенными). Однако если процедура внесудебного обжалования носит самостоятельный характер, тогда можно ограничиться закреплением лишь сроков

---

<sup>22</sup>Согласно ч. 2 ст. 138 НК РФ, «акты налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц (за исключением актов ненормативного характера, принятых по итогам рассмотрения жалоб, апелляционных жалоб, актов ненормативного характера федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, действий или бездействия его должностных лиц) могут быть обжалованы в судебном порядке только после их обжалования в вышестоящий налоговый орган в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом».

<sup>23</sup>Германский подход получил распространение и в некоторых странах СНГ. Так, неуказание сроков и порядка обжалования административного акта в самом его тексте влечет в законодательстве республике Азербайджан удлинение сроков обжалования с трех до шести месяцев.

По данному вопросу см., например: Мамедов М. Требования к форме и обоснованию административных актов, а также последствия ошибок касательно этих требований согласно Закону Азербайджана об административном производстве // Ежегодник публичного права-2014: «Административное право: сравнительно-правовые подходы». М., 2014. С. 410.

судебного обжалования. Сроки давности для административного обжалования можно не устанавливать (как это, собственно, и имеет место в действующем российском законодательстве). Впрочем, их можно предусмотреть, но лишь для профилактики злоупотребления правом (дабы гражданин не обращался с жалобой на административные акты, совершенные за много лет до момента подачи жалобы). А вот закрепить обязанность публичной администрации письменно информировать адресата административного акта о порядке его обжалования необходимо. В качестве возможных последствий его нарушения предлагаем продлевать сроки судебного обжалования.

Сроки для обжалования необходимо отличать от сроков самой процедуры обжалования. Таковые в российском законодательстве предусмотрены. Общие сроки по Закону об обращениях граждан – 30 дней, в специальных законах предусматриваются иные правила. Например, согласно ст. 11<sup>2</sup> Закона об организации предоставления государственных и муниципальных услуг, жалоба по поводу нарушения порядка предоставления таких услуг должна быть рассмотрена в течение 15 дней со дня ее регистрации.

Следующий важный элемент характеристики правового значения стадии обжалования связан с последствиями подачи жалобы. Нередко законодательство зарубежных стран предусматривает приостановление исполнения административного акта в связи с его обжалованием (т.н. «суспензивность жалобы»). Российское административное законодательство этот вопрос не регулирует. В таких условиях, очевидно, следует исходить из отсутствия суспензивности административной жалобы.

Субъектом, уполномоченным на подачу жалобы, является как имеющий юридический интерес участник предыдущих этапов административной процедуры (например, заявитель), так и иное лицо, чей правовой статус затронут принятым административным актом. Российское законодательство о специальных жалобах в целом придерживается именно этой модели. Однако Закон об обращениях граждан по данному вопросу занимает особую позицию. С обращением в публичную администрацию может обратиться любое лицо, безотносительно того, имеется у него

юридический интерес в разрешении дела или будущий акт не создает для него никаких правовых последствий. Особенно ярко это видно на примере такого вида обращения, как предложение (впрочем, заявление тоже может служить удовлетворению «любопытства»). В случае же жалобы в ст. 4 названного закона говорится как о способе реагирования на нарушение не только прав жалобщика, но и иных лиц.

Определение уполномоченного на рассмотрение жалобы органа зависит от задач и модели данной процедуры. Так, если основным предназначением обжалования является предоставление публичной администрации возможности самостоятельно исправить допущенные ошибки (что, как правило, сопряжено с преюдицией), уполномоченным органом будет выступать тот же орган, что принял обжалуемый административный акт. Когда же законодатель, наоборот, скептически оценивает внесудебное обжалование, сознательно допускает (если не презюмирует) пристрастность принявшего административный акт органа (должностного лица), закрепляется запрет на направление жалобы в такой орган (должностному лицу). Примечательно, что в российском законодательстве одновременно отражены оба подхода. Так, Закон об обращениях граждан в ст. 8 запрещает направление жалобы принявшему обжалуемый административный акт государственному (муниципальному) органу, должностному лицу. Однако в ст. 11<sup>2</sup> Закона о публичных услугах отражена противоположная концепция: жалоба подается в орган, предоставляющий государственную (муниципальную) услугу и рассматривается наделенным полномочиями по рассмотрению жалоб должностным лицом. Очевидно, что в последнем случае законодательство относится к административному обжалованию более лояльно, рассматривая его не столько как признак глубокого и трудноразрешимого конфликта между гражданином и публичной администрацией, сколько как средство повышения качества деятельности по оказанию публичных услуг.

По структуре и содержанию процедура обжалования, как правило, схожа с процедурой рассмотрения административного дела; роль и правовой статус участников названных этапов процедуры практически идентичны. Это означает, что специфика процедурных прав и гарантий формальных и неформальных процедур сохраняется и

на этапе обжалования (т.е. обжалование первых подразумевает более детальное исследование, причем с участием заинтересованных лиц).

Данный вывод вполне применим и для российского административного права, правда, в несколько неожиданном аспекте. Нормы об обжаловании (как, впрочем, нормы о позитивных административных процедурах в целом) не то чтобы прямо запрещают участие невластных лиц в рассмотрении жалобы. Они, как правило, просто не упоминают о такой возможности, сохраняя *defacto* их внутриорганизационный характер. Инквизиционность рассмотрения жалобы как бы предполагается, хотя законодатель избегает прямого указания на это. Впрочем, в ст. 140 НК РФ данное правило недвусмысленно закрепляется: «Вышестоящий налоговый орган рассматривает жалобу (апелляционную жалобу), дополнительные документы, представленные в ходе рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы), а также материалы, представленные нижестоящим налоговым органом, без участия лица, подавшего жалобу (апелляционную жалобу)». Исключение предусмотрено для жалоб о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения; в этом случае лицо, подавшее жалобу, участвует в ее рассмотрении (п. 2 ч. 2 ст. 140 НК РФ).

Итогом процедуры рассмотрения жалобы является самостоятельный административный акт. Как правило, такие решения либо удовлетворяют жалобу, либо отказывают в ее удовлетворении. Здесь возникает важный вопрос: возможно ли по итогу пересмотра административного дела ухудшить положение адресата административного акта? Законодательство зарубежных стран допускает различные варианты. Российское законодательство о позитивных процедурах напрямую этот вопрос не регулирует. Однако очевидно, что в сравнительно простых, относительно определенных административных процедурах (например, по предоставлению публичных услуг) такой вопрос не актуален: жалобу подает заявитель; следовательно, худшее, что его ожидает – отказ в ее удовлетворении. Проблема усложняется в ситуации, когда принятый административный акт затрагивает права третьих лиц (например, выдача земельного участка может повлиять на права владельцев соседних земельных участков). В этом случае теоретически жалоба такого третьего лица может лишить

адресата административного акта предоставленного блага. Однако в российской правовой системе такие споры рассматриваются в первую очередь судами.

Наконец, подчеркнем: процедура обжалования по поводу оказания публичных услуг получила в российском законодательстве самостоятельную правовую защиту. В ч. 3 ст. 5.63 КоАП РФ закреплена административная ответственность за нарушение должностным лицом, наделенным полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушения порядка предоставления государственной или муниципальной услуги, порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия ее к рассмотрению.

Стадия исполнения административного акта логически завершает правоотношение по реализации административной процедуры и подчеркивает действенность, реальность публичного управления, его ориентацию на конечное преобразование общественных отношений. Впрочем, как уже отмечалось выше, данная стадия является обязательной лишь для некоторых административных процедур (как правило, связанных с применением государственного принуждения). Наоборот, учетно-регистрационные, разрешительные процедуры завершаются принятием административного акта и внесением соответствующих записей в государственные реестры. Однако в целом оправданно рассмотрение данного этапа как неотъемлемого элемента административной процедуры. Неудивительно, что таковой в законодательстве ряда государств регулируется именно в законах об административных процедурах. Впрочем, например, в германском законодательстве процедура исполнения закреплена в самостоятельном нормативном акте – Законе ФРГ 1953 года «Об исполнении административных решений»<sup>24</sup>. Естественно, что отсутствие соответствующих положений в законе об административных процедурах (принятом, кстати, в 1976 году, т.е. на 23 года позже закона об исполнении административных решений) не означает исключения соответствующих отношений из модели административной процедуры. Германская концепция исполнения административных актов (как,

---

<sup>24</sup> Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. – 2-е изд., перераб. – М., 2013. С. 203-212.

впрочем, законодательство об административных процедурах в целом) оказала значительное влияние на различные правовые порядки, в том числе стран СНГ<sup>25</sup>. Назовем основные ее черты.

Во-первых, возможность принудительного исполнения административного акта, по общему правилу, возникает после вступления его в силу (ст. 6 закона об исполнении административных решений); правила же последнего достаточно детально урегулированы. Во-вторых, предусматривается необходимость предварительного предупреждения о будущем принуждении с назначением срока для добровольного исполнения (ст. 13 закона). В-третьих, по общему правилу, субъектом исполнения выступает принявший административный акт административный орган. В-четвертых, выделяются три основные принимаемые меры: замена исполнения третьим лицом, (административный) штраф и непосредственное принуждение адресата (ст.ст. 9-12 закона). В-пятых, законодательно закреплена возможность переадресации исполнения (ст.ст. 9, 10 закона). В-шестых, допускается неоднократность применения мер принуждения (ст. 13). Наконец, в-седьмых, меры принуждения, а также предупреждение о применении таких мер (заметим – в последнем случае речь идет о промежуточном акте) может быть объектом самостоятельного обжалования (ст. 18).

Российскому административному праву повезло: несмотря на отсутствие закона об административных процедурах правила исполнения административных актов достаточно подробно урегулированы в Федеральном законе от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>26</sup>. «Роскошь» детализированной регламентации исполнения административных актов досталась административному праву почти «случайно», т.к. названный закон ориентирован на исполнение в первую очередь судебных актов. Здесь административные процедуры стали факультативных объектом правового регулирования, своеобразным «довеском» к судопроизводству. При этом российская модель исполнительной процедуры имеет как сходства с

---

<sup>25</sup> См., например: ст.ст. 162-176 Общего административного кодекса Грузии 1999 года; ст.ст. 78-79 закона республики Армения «Об основах администрирования и административном производстве» 2005 года; ст.ст. 81-88 закона Азербайджанской республики «Об административном производстве» 2005 года; ст.ст. 70-87 закона Киргизской республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» 2015 года.

<sup>26</sup> Рос. газ. 2007. 6 окт.

германской, так и существенные отличия. Во-первых, так же как и в немецком законодательстве, российский закон предусматривает принудительное исполнение после вступления акта в силу (согласно ст.ст. 21, 31 закона, такое исполнение возможно в течение двух лет со дня вступления акта). Однако напомним о важной проблеме: российское административное законодательство не устанавливает общих правил о порядке вступления в силу административных актов. Во-вторых, как и в немецком законе, предусматривается необходимость извещения адресата принудительного исполнения (ст. 24), с установлением срока на добровольное исполнение (согласно ст. 30, на это предоставляется 5 дней). В-третьих, по общему правилу, субъектом исполнения являются должностные лица Федеральной службы судебных приставов, в качестве исключения, в случаях, прямо предусмотренных законом, - иные субъекты, например, банки (ст.ст. 5-9 закона). В-четвертых, принудительные меры сводятся преимущественно к непосредственному принуждению. Также возможно привлечение участников исполнительного производства к административной ответственности (ст.ст. 17.14, 17.15 КоАП РФ); самостоятельной имущественной санкцией является взыскание исполнительского сбора (ст. 112 закона об исполнительном производстве). В-пятых, российское законодательство не допускает переадресации исполнения. В-шестых, принудительные меры могут комбинироваться, до тех пор, пока исполнительное производство не будет прекращено исполнением (либо по иным основаниям). Наконец, в-седьмых, применяемые принудительные меры могут быть предметом самостоятельной жалобы, в рамках самой исполнительной процедуры (ст.ст. 50, 121 закона).

Целесообразно ли полностью копировать германскую процедуру исполнения административных актов, закрепляя правила об исполнении административных актов самими принявшими их административными органами и должностными лицами? Думается, на этот вопрос следует дать отрицательный ответ. Дело в том, что в результате отечественных административных реформ в компетенции публичной администрации остались преимущественно публичные услуги (регистрационные, учетные, лицензионные, разрешительные). Повторим: таковые, как правило, не требуют самостоятельного исполнения. Среди публичных функций главную роль

играет контроль (надзор). Здесь самостоятельное принудительное исполнение, требующее дополнительных усилий со стороны публичной администрации, осуществляется преимущественно в рамках привлечения к административной ответственности. А данная охранительная процедура регламентирована КоАП РФ (главами 31, 32). Таким образом, принудительное исполнение неюрисдикционных административных актов самими административными органами для современной российской управленческой системы далеко не всегда характерно. Это – объективный результат, с одной стороны политики дерегулирования, а с другой стороны – возрастания роли судов<sup>27</sup>.

В заключение отметим: существующая в российском публичном праве структура позитивной административной процедуры носит парадоксальный характер. Подробно регламентированы начальная (возбуждение административного дела) и финальная стадии (исполнение административного акта). Однако ключевой этап, «сердцевина» процедуры, где должны реализовываться процедурные гарантии прав невластных ее участников – стадия рассмотрения дела – до сих пор носит преимущественно внутриорганизационный характер. Такое положение вещей трудно признать нормальным. Тем более что российское охранительное административное законодательство (КоАП РФ) давно сознательно закрепило соответствующие процедурные права на участие в рассмотрении дела, на представление материалов, их изучение и т.д. Очевидно, что модернизация законодательства о позитивных административных процедурах невозможна в рамках сложившейся парадигмы (особенно – подзаконного регулирования административными регламентами исполнительных органов). Необходимо новое мощное усилие законодателя, призванное кардинально преобразовать российское административное право с учетом лучших достижений российской правовой системы и зарубежного опыта.

---

<sup>27</sup> Впрочем, в последнее время начинает проявляться и противоположная тенденция. Так, согласно п. 4 ст. 222 ГК РФ решение о сносе самовольной постройки стало приниматься не судом, а органом публичной власти. Однако исполнение таких решений все же правильнее возложить на специальных субъектов – должностных лиц ФССП, наделенных не только специальной компетенцией, но и соответствующими материальными ресурсами (в том числе – специальной техникой).