

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**август
2015
№4**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В РОСКОНАДЗОРЕ. РЕГ. ПИ № ФС 77-47916 от 22.12.2011 г.

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

ISSN 2225-8299

№ 4 (34) 2015 г.

The Topical Issues of Public Law

SCIENTIFIC-PRACTICAL INFORMATIONAL EDITION

REGISTERED IN THE ROSKOMNADZOR. REGISTRATION NUMBER - ПИ № ФС 77-47916, 22.12.2011 г.

IS PUBLISHED MONTHLY. THE MAGAZINE HAS BEEN PUBLISHED SINCE JANUARY, 2012.

Главный редактор журнала

Кизилев В.В., к.ю.н., г. Омск

Председатель редакционного совета

Денисенко В.В., д.ю.н., г. Краснодар

Редакционный совет:

Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск

Лапина М.А., д.ю.н., г. Москва

Майле А.Д., доктор права, г. Шпайер (Германия)

Чаннов С.Е., д.ю.н., г. Саратов

Щукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк

Эртель А.Г., к.ю.н., к.э.н., г. Краснодар

Редакция:

Рубцов Д.В.

Маркарьян А.В., г. Энгельс

Верстка и перевод на англ. язык:

Кабулин Л.А., г. Энгельс

Телефон редакции: (8453) 75-04-49

Адрес для корреспонденции:

644073, Омск, а/я 1526

E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16

Бумага офсетная.

Гарнитура таймс

Номер подписан в печать 31.08.2015 г.

Усл. печ. л. 6.8

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии обособленного
подразделения ООО «САНАР»

Тел. (8453) 75-04-49

Editor in chief of the magazine:

Kizilov V.V., c.j.s., Omsk

Chairman of the editorial board:

Denisenko V.V., d.j.s., Krasnodar

The editorial board:

Kositsin I.A., c.j.s., Omsk

Lapina M.A., d.j.s., Moscow

Maile A.D., Doctor of law, Speyer (Germany)

Channov S.E., d.j.s., Saratov

Shhukina T.V., d.j.s., Lipetsk

E'rtel' A.G., c.j.s., c.e.s., Krasnodar

The editorial staff:

Rubtsov D.V.

Markar'yan A.V., Engels

Layout and translation into English:

Kabulin L.A., Engels

Editorial office's telephone: (8453) 75-04-49

Address for correspondence:

Omsk, PO Box 1526, zip-code 644073

E-mail: topispublaw@mail.ru

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times fount

The issue has gone to bed on the 31st of August, 2015.

Conventional printed sheet – 6.8

Circulation of 200 copies

Printed in the press of the solitary subdivision

LLC «SANAR»

Tel. (8453) 75-04-49

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или
редакции преследуется по закону
Total or partial reproduction of materials without written permission of the authors of articles or editorial
is prosecuted
© Кизилев В.В.

•СОДЕРЖАНИЕ•

Административные процедуры исполнения индивидуальных правовых актов государственного управления

3

Васильева А. Ф.

Принципы административных процедур: сравнительно-правовое исследование

16

Давыдов К. В.

Реформа административного права и административная реформа в Японии – принятие закона об административных процедурах

56

Кодама Шигеру

Проблемы административных процедур в сфере государственного стратегического планирования

77

Кудряшова Е. В.

Административный арест: перспективные направления совершенствования правового регулирования

91

Куянова А. В.

Применение процедурных требований для принятия административных решений в судебной практике Вьетнама

100

Нгуен Ван Куанг

Административные процедуры: некоторые вопросы государственного управления в сфере миграции

112

Шерстобоев О. Н.

Васильева А. Ф. / Vasil'eva A. F.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ИСПОЛНЕНИЯ
ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**ADMINISTRATIVE PROCEDURES FOR THE EXECUTION
OF INDIVIDUAL LEGAL ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*Васильева Анна
Федотовна,*

к.ю.н, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета

afvassilieva@yandex.ru

*Vasil'eva Anna
Fedotovna,*

c.j.s. (PhD in law), Associate professor of the Department of constitutional, administrative and municipal law at Law Institute of Siberian Federal University

afvassilieva@yandex.ru

С использованием сравнительно-правового метода в статье анализируется мало исследованный в отечественной науке административного права институт исполнения индивидуальных правовых актов государственного управления.

Ключевые слова: индивидуальный акт государственного управления, исполнительное производство, административный акт, административная процедура, сравнительно-правовой метод.

Using comparative-legal method the author analyses the institute of execution individual legal acts of public administration, which has been little researched in national science of administrative law.

Keywords: individual acts of public administration, enforcement proceedings, administrative act, administrative procedure, comparative-legal method.

В науке отечественного административного права вопрос об исполнении индивидуальных актов государственного управления почти не исследован. Основной тезис по данному вопросу заключается в том, что индивидуальные акты государственного управления являются юридически обязательными, а их исполнение «обеспечивается всевозможными организационными мерами, средствами убеждения, а в необходимых случаях – мерами государственного принуждения»¹. В составе действующего законодательства мы не найдем закона, который бы устанавливал единые правила для исполнения индивидуальных актов государственного управления. В то же время законодательство предусматривает для отдельных видов административных актов² возможность их принудительного исполнения, а также наделяет некоторые административные органы полномочиями по самостоятельному исполнению своих актов.

Надлежащее исполнение индивидуального акта государственного управления является одним из необходимых условий его эффективности, поскольку именно в результате исполнения достигаются те цели, ради которых издавался акт³. Также процедура исполнения административного акта, как верно отмечает Р. Пошер, представляет собой форму правового разрешения конфликта в отношениях «государство-гражданин» в условиях правового государства⁴. Это подчеркивает практическую значимость исследования института исполнения административных актов.

Отсутствие в российской науке административного права сложившейся доктрины института исполнения индивидуальных актов государственного управления послужило основанием для применения сравнительно-правового метода. Для сравнения выбран немецкий институт исполнения административных актов, для которого характерна длительная история становления

1 Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М., Юрид. лит., 1977. С. 49, 50. Следует отметить, что институт исполнения административных актов не рассматривается и в учебной, методической литературе. см., например, Васильев Р. Ф. «О преподавании специального курса «Правовые акты органов представительной и исполнительной власти» // Вести. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 2001. № 5. С. 58-71.

2 Здесь и далее по тексту понятия «административный акт» и «индивидуальный правовой акт государственного управления» используются как синонимы.

3 Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 293.

4 Poscher R. Verwaltungsakt und Verwaltungsrecht in der Vollstreckung. Zur Geschichte, Theorie und Dornatik des Verwaltungsvollstreckungsrecht (Административный акт и административное право в рамках исполнительного производства. История, теория и догматика административного исполнительного права) // VerwArch. 1998 (89). С. 113, 114.

(с XIX в.), детальное правовое регулирование и в целом высокая роль административных органов в исполнении административных актов⁵.

1. Правовая природа административной процедуры исполнения административных актов

В немецкой доктрине административного права исполнение административных актов рассматривается как принудительная реализация публично-правовых обязанностей граждан или других субъектов права административными органами в рамках самостоятельной *административной процедуры*⁶. Административные органы осуществляют принудительное исполнение тех требований, которые оформлены административным актом и для исполнения которых не требуется обращение в суд⁷. Таким образом, в центре административной процедуры исполнения находится административный акт⁸, который в силу своей титульной (правопорождающей) функции при реализации требований и прочих обязанностей в отношении типа «государство-гражданин» выполняет *аналогичную роль как судебное решение в цивилистическом процессе*. Следует отметить, что в рамках административной процедуры также возможно принудительное исполнение административных договоров, если соответствующее условие предусмотрено в административном договоре⁹.

При этом администрация по сравнению с частным кредитором является привилегированным субъектом, поскольку администрация без обращения в суд создает основание для исполнения и самостоятельно вправе осуществить принудительное исполнение. Судебный контроль осуществляется лишь

5 О применимости немецкого опыта исполнения административных актов см.: Подейко В. А. Судебные и административные органы в германском исполнительном производстве // Законодательство. 2015. № 5. С. 58.

Саттарова З. З. Исполнительное производство Германии и России (сравнительно-правовой анализ) // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2008. № 9. С. 184-193.

6 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I. (Административное право I) 12. Aufl. C.H. Beck. München, 2007. § 64. Rndn. 1.

7 Подейко В. А. Указ. соч. С. 57.

8 Это в свою очередь порождает вопрос о соотношении административного акта, материального административного права и административного исполнительного права, поскольку в рамках административно-исполнительного права исполняется административный акт, который основан на нормах материального административного права. Как отмечает Р. Пошер, такое соотношение проявляется в том, что требования к изданию административного акта и требования к исполнению административного акта строго разграничиваются, устанавливаются разными законами. При этом действует общий принцип административного исполнительного производства, согласно которому при исполнении административного акта вопрос о его материальной законности не затрагивается. / Poscher R. Указ. соч. С. 111.

9 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Указ. соч. § 64. Rndn. 2.

в последующем¹⁰, если гражданин оспорит меры, принимаемые в рамках производства по исполнению административного акта.

Таким образом, исполнение административного акта связано с «результатом» (административным актом) административной процедуры и одновременно является самостоятельной административной процедурой, которая отличается от административной процедуры издания административного акта специальными целями, реализуемыми в ходе процедуры исполнения административного акта¹¹.

Следует отметить, что в российской доктрине исполнительное производство, в рамках которого осуществляется исполнение некоторых видов административных актов, рассматривается и как институт административного права¹², и как вид административного производства¹³.

2. Генезис процедуры исполнения административных актов

Становление немецкой административной процедуры исполнения административных актов относится к началу XIX века, которая во многом была заимствована из гражданско-процессуального исполнительного производства. Хотя прообразом немецкого административного права выступало французское административное право, в Пруссии отказались от воспроизводства французской модели исполнения административных актов, в соответствии с которой принудительное исполнение административного акта было возможно только после получения соответствующего судебного решения. В соответствии с немецкой моделью органы исполнительной власти (прежде всего, в сферах военного и финансового управления) были наделены полномочиями по исполнению собственных административных актов¹⁴.

3. Правовое регулирование исполнения административных актов

Единый (общий) порядок исполнения административных актов был установлен с принятием в 1953 г. Закона «Об исполнении административных актов» (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG))¹⁵. Однако с учетом

10 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Указ. соч. § 64. Rndn. 2.

11 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Указ. соч. § 64. Rndn. 8.

12 Горбунова Я. П. Исполнительное производство как институт административного права: проблемы организации, практической реализации и перспективы правового регулирования. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – Воронеж: 2007.

13 Сарычев А. Н. Исполнительное производство как вид административного производства. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – Саратов: 1998.

14 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Указ. соч. § 64. Rndn. 3. Poscher R. Указ.соч. С. 114, 115.

15 На русском языке текст закона см.: Административно-процессуальное право Германии. Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений /

федеративного устройства, Закон об исполнении административных актов действует непосредственно только для актов федеральных органов исполнительной власти. Регулирование порядка исполнения административных актов земель (далее – субъектов Федерации) относится к их компетенции. Субъекты Федерации в большинстве случаев принимают собственные законы о процедуре исполнения административных актов, при этом отчасти используют бланкетные нормы, отсылающие к федеральному закону о порядке исполнения административных актов¹⁶.

Специальные нормы об исполнении административных актов содержатся в Законе о непосредственном применении мер принуждения (*Gesetz über den unmittelbaren Zwang (UZwG)*), Законе о непосредственном применении мер принуждения и осуществлении специальных полномочий солдатами и гражданскими охранниками (*Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen (UZGBw)*), Законе о порядке взыскания налогов, сборов (*Abgabenordnung*), а также в ряде других законов.

Таким образом, структура немецкого законодательства, регулирующего административную процедуру исполнения административных актов, является достаточно сложной или, как отмечают немецкие ученые, «труднообозримой»¹⁷. Во-первых, с учетом федеративного устройства регулирование осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. При этом Федерация вправе регулировать только административную процедуру исполнения административных актов, принимаемых федеральными административными органами. Порядок исполнения административных актов, принимаемых административными органами субъектов Федерации, устанавливается субъектами Федерации. Во-вторых, наряду с общими нормами, определяющими порядок исполнения административных актов, существуют специальные нормы для отдельных видов административных актов.

В российской правовой системе базовым законом, регулирующим порядок исполнения индивидуальных правовых актов государственного управления, является Федеральный закон от 02.10.2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – ФЗ об исполнительном производстве)¹⁸.

сост. В. Бергманн. – М.: Волтерс Клувер, 2007.

16 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Указ. соч. § 64. Rndn. 6.

17 Enegelhhardt, App, Schlattmann. *Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Kommentar* (Комментарий к Закону об исполнении административных актов). 10. Aufl. C.Z. Beck. 2014. Rn. 2.

18 Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

В соответствии со ст. 1 ФЗ об исполнительном производстве данный закон регулирует не только порядок исполнения судебных актов, но и *актов других органов и должностных лиц*, которым при осуществлении установленных федеральным законом полномочий предоставлено право возлагать на физических лиц (далее – граждане), юридических лиц, Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования (далее – организации) *обязанности по передаче* другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо *совершению в их пользу определенных действий* или *воздержанию от совершения определенных действий*.

В соответствии со ст. 3 ФЗ об исполнительном производстве законодательство об исполнительном производстве состоит из ФЗ об исполнительном производстве, Федерального закона от 21.07.1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» и *иных федеральных законов*, регулирующих условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц. При этом нормы федеральных законов, *регулирующих условия и порядок принудительного исполнения* судебных актов, актов других органов и должностных лиц, должны соответствовать ФЗ об исполнительном производстве. Таким образом, нормы ФЗ об исполнительном производстве обладают приоритетом.

При этом в литературе отмечается, что хотя ни ст. 71, ни ст. 72 Конституции РФ не относят законодательство об исполнительном производстве ни к исключительному ведению РФ, ни к совместному ведению РФ и субъектов РФ, исполнительное производство, также как и процессуальные отрасли права, следует относить к ведению РФ¹⁹.

Таким образом, в настоящий момент порядок исполнения административных актов регулируется на федеральном уровне.

4. Виды индивидуальных правовых актов государственного управления, подлежащих исполнению

Согласно немецкому Закону об исполнении административных актов (§§ 1, 6) исполнению подлежат административные акты двух видов: во-первых, акты, содержащие требования денежного характера, во-вторых, акты, возлагающие на адресата обязанность передать вещь, совершить иное действие, претерпеть действие или воздержаться от совершения определенных действий. Процедура исполнения административных актов является дуалистической: закон различает процедуру исполнения денежных (имущественных)

¹⁹ Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» и практике его применения / отв. ред. И. В. Решетникова. – М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 13.

требований и процедуру понуждения к совершению, воздержанию, претерпеванию определенных действий. Такой дуальный подход влечет за собой юридико-технические отличия данных процедур в части применения мер принуждения при исполнении административных актов²⁰.

В российском административном праве наиболее распространенный подход состоит в том, что законом устанавливается обязательность исполнения индивидуальных правовых актов, без возможности их принудительного исполнения. В тоже время обязанность исполнения обеспечивается возможностью привлечения адресата акта к административной ответственности. Например, в соответствии со ст. 36 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» установлена обязательность исполнения решений и предписаний антимонопольного органа в установленный такими решениями и предписаниями срок. При этом за неисполнение предписания в КоАП РФ устанавливается ответственность.

В статье 12 ФЗ об исполнительном производстве перечислены индивидуальные правовые акты государственного управления, обладающие статусом исполнительного документа:

- акты Пенсионного фонда РФ и Фонда социального страхования РФ²¹ *о взыскании денежных средств с должника-гражданина, зарегистрированного в установленном порядке в качестве индивидуального предпринимателя, без приложения документов, содержащих отметки банков или иных кредитных*

20 Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Указ. соч. § 64. Rndn. 12. Кроме того, существуют различные процедурные формы исполнения административных актов, отличающиеся между собой по набору стадий исполнительного производства: удлиненное производство, немедленное исполнение, сокращенное исполнение, немедленное применение. Соотношение данных форм подробно рассматривает Р. Пошер: «Удлиненное производство представляет собой стандартный, ординарный порядок исполнения административных актов, действующий во всех случаях, когда отсутствует срочность исполнения административного акта, административный акт не отвечает требованиям для немедленного исполнения. В отличие от процедуры немедленного исполнения, в рамках ординарного исполнения, требуется наличие вступившего в законную силу административного акта, что сближает данную процедуру исполнения с процедурой исполнения судебного решения. В рамках процедуры немедленного исполнения исполнению подлежит административный акт, не вступивший в законную силу. Характерной особенностью сокращенного исполнения является отсутствие стадии предупреждения должника о применении мер принуждения в случае отсутствия добровольного исполнения административного акта. Процедура немедленного применения реализуется при отсутствии административного акта. Принудительно исполняется не административный акт, а непосредственно норма, на основе которой мог быть издан административный акт. Считается, что процедура немедленного применения была предусмотрена законодателем для исполнения конклюдентных решений.» // Poscher R. Указ. соч. С. 120-130.

21 Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ хотя и не являются органами исполнительной власти в институциональном смысле, но относятся к иным субъектам государственного управления, созданным государством для реализации публичных задач (являются органами исполнительной власти в функциональном смысле). Подробнее об этом см.: Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение. – М.: Проспект, 2015. С. 135, 150-152.

организаций, в случае, если должник вправе осуществлять предпринимательскую деятельность без открытия расчетного и иных счетов²²;

- акты органов, осуществляющих контрольные функции²³ о взыскании денежных средств с приложением документов, содержащих отметки банков или иных кредитных организаций, в которых открыты расчетные и иные счета должника, о полном или частичном неисполнении требований указанных органов в связи с отсутствием на счетах должника денежных средств, достаточных для удовлетворения этих требований;

- акты других органов и должностных лиц по делам об административных правонарушениях²⁴;

акты других органов в случаях, предусмотренных федеральным законом²⁵.

Следует отметить, что существуют административные акты, которые исполняются не судебными приставами в рамках ФЗ об исполнительном производстве, а непосредственно административными органами (должностными лицами), их издавшими. В качестве примера можно рассмотреть решение сотрудника полиции о применении физической силы, порядок исполнения

22 Как следует из положений ст. 19 и 20 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» Пенсионный фонд и его территориальные органы наделены правом принимать в отношении индивидуальных предпринимателей властные решения и обращать их к принудительному исполнению во внесудебном порядке. / Обзор судебной практики ВС РФ за первый квартал 2013 г. // СПС Консультант Плюс.

Постановление судебного пристава-исполнителя об отказе в возбуждении исполнительного производства признано незаконным, поскольку решение Государственного учреждения – Управления Пенсионного фонда РФ о взыскании денежных средств с должника-гражданина ... является исполнительным документом: определение Верховного Суда РФ от 30.01.2015 г. № 301-КГ14-4876, постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27.02.2015 г. № Ф09-9922/14 // СПС Консультант Плюс.

23 Например, постановление налогового органа о взыскании налогов (сборов), пеней и налоговых штрафов за счет имущества налогоплательщика – организации и индивидуального предпринимателя (п. 7 ст. 46, п. 1 ст. 47 НК РФ), постановление Президиума ВАС РФ от 20.11.2007 г. № 8421/07, Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» и практике его применения / отв. ред. И. В. Решетникова. – М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 66.

24 Наиболее исследованным в административном праве является порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами административных органов. См., например: Бузникова Н. Е. Исполнительное производство по делам об административных правонарушениях. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. / Москва, 2001. Куприна Н. Ю. Исполнительное производство по делам об административных правонарушениях. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. / Санкт-Петербург, 2004. Бакурова Н. Н. Исполнение постановлений о назначении отдельных видов административных наказаний: общая характеристика исполнительного производства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2014. № 2. С. 89-94.

25 ВАС РФ признал самостоятельным исполнительным документом постановление Управления ПФР о взыскании страховых взносов из имущества плательщика при отсутствии информации о его счетах: постановление Президиума ВАС РФ от 05.11.2013 г. № 8545/13, Аналитический обзор от 25.02.2014 г. // СПС Консультант Плюс.

которого урегулирован в ст. 19 ФЗ «О полиции»²⁶ (далее – ФЗ «О полиции»). Так, в частности, процедура применения физической силы включает в себя обязанность сотрудника полиции перед применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия сообщить лицам, в отношении которых предполагается применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, о том, что он является сотрудником полиции, предупредить их о своем намерении и предоставить им возможность и время для выполнения законных требований сотрудника полиции²⁷.

Заключение

Процедура исполнения индивидуальных актов государственного управления требует основательного научного исследования, поскольку именно на стадии исполнения достигается тот правовой результат, на который рассчитывает субъект правоприменения при издании акта. В то же время в отечественной научной литературе по административному праву пока сложно найти работы, посвященные данной проблематике.

Анализ отечественного законодательства и немецкого опыта позволяет сказать, что отечественная система исполнения индивидуальных правовых актов тяготеет к французской модели, согласно которой для принудительного исполнения индивидуального правового акта необходимо получить решение суда. Однако в российской системе можно обнаружить и некоторые элементы немецкой модели, поскольку отдельные административные акты подлежат принудительному исполнению и без решения суда.

Можно констатировать отсутствие единой процедуры исполнения индивидуальных правовых актов государственного управления. Представляется возможным выделить следующие административные процедуры исполнения индивидуальных правовых актов государственного управления. Во-первых, в рамках исполнительного производства по ФЗ об исполнительном производстве могут быть принудительно исполнены только те индивидуальные правовые акты государственного управления, которые прямо перечислены в ФЗ об исполнительном производстве. Во-вторых, принудительное исполнение возможно в рамках иных федеральных законов, устанавливающих порядок исполнения административных актов органами (должностными лицами) их издавшими (например, меры принуждения, применяемые сотрудниками полиции).

26 Первоначальный текст документа опубликован в СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

27 Подробнее см.: Соловей Ю. П. Правовое регулирование применения сотрудниками полиции физической силы // Административное право и процесс. 2012. № 7.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
2. Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений / сост. В. Бергманн. – М.: Волтерс Клувер, 2007.
3. Бакурова Н. Н. Исполнение постановлений о назначении отдельных видов административных наказаний: общая характеристика исполнительного производства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2014. № 2.
4. Бахрах Д. Н. Административное право России. – М.: 2000.
5. Бузникова Н. Е. Исполнительное производство по делам об административных правонарушениях. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – М.: 2001.
6. Васильев Р. Ф. «О преподавании специального курса «Правовые акты органов представительной и исполнительной власти» // Вести Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 2001. № 5.
7. Горбунова Я. П. Исполнительное производство как институт административного права: проблемы организации, практической реализации и перспективы правового регулирования. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – Воронеж: 2007.
8. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» и практике его применения / отв. ред. И. В. Решетникова. – М.: Волтерс Клувер, 2009.
9. Куприна Н. Ю. Исполнительное производство по делам об административных правонарушениях. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – Спб.: 2004.
10. Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: современное наполнение. – М.: Проспект, 2015.
11. Определение Верховного Суда РФ от 30.01.2015 г. № 301-КГ14-4876 // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
12. Подейко В. А. Судебные и административные органы в германском исполнительном производстве // Законодательство. 2015. № 5.

13. Постановление Президиума ВАС РФ от 05.11.2013 г. № 8545/13, Аналитический обзор от 25.02.2014 г. // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
14. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27.02.2015 г. № Ф09-9922/14 // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].
15. Сарычев А. Н. Исполнительное производство как вид административного производства. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – Саратов: 1998.
16. Саттарова З. З. Исполнительное производство Германии и России (сравнительно-правовой анализ) // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2008. № 9.
17. СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.
18. СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
19. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1977.
20. Соловей Ю. П. Правовое регулирование применения сотрудниками полиции физической силы // Административное право и процесс. 2012. № 7.
21. Enegelhardt, App, Schlatmann. Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Kommentar. 10. Aufl. C.Z. Beck. 2014. Rn. 2.
22. Poscher R. Verwaltungsakt und Verwaltungsrecht in der Vollstreckung. Zur Geschichte, Theorie und Dornmatik des Verwaltungsvollstreckungsrecht // VerwArch, 1998 (89).
23. Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I. 12. Aufl. C. H. Beck. München: 2007. § 64. Rndn. 1.

References:

1. Federal Law No. 212-FL from 24.07.2009 “On the Insurance Premiums to the Pension Fund, Social Insurance Fund of the Russian Federation, Federal Compulsory Medical Insurance Fund” [Federal’nyi zakon ot 24.07.2009 g. № 212-FZ «O strakhovykh vzosakh v Pensionnyi fond RF, Fond sotsial’nogo strakhovaniya RF, Federal’nyi fond obyazatel’nogo meditsinskogo strakhovaniya»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.
2. *Administrative Procedural Law in Germany: the Law on Administrative Court Procedure; the law on Administrative Litigation; the Legislation on the Execution*

of *Administrative Decisions* [Administrativno-protsessual'noe pravo Germanii: Zakon ob administrativnom proizvodstve; Zakon ob administrativno-sudebnom protsesse; Zakonodatel'stvo ob ispolnenii administrativnykh reshenii]. Compiler V. Bergmann, Moscow: Volters Kluver, 2007.

3. Bakhrah D. N. *Russian Administrative Law* [Administrativnoe pravo Rossii]. Moscow: 2000.

4. Bakurova N. N. Execution of Decisions on the Imposition of Certain Types of Administrative Punishments: General Characteristics of Enforcement Proceedings [Ispolnenie postanovlenii o naznachenii otdel'nykh vidov administrativnykh nakazanii: obshchaya kharakteristika ispolnitel'nogo proizvodstva]. *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina – Bulletin of the University named after O. E. Kutafin*, 2014, no. 2.

5. Buznikova N. E. *Enforcement Proceedings on Cases of Administrative Offenses* [Ispolnitel'noe proizvodstvo po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. Thesis for the degree of PhD in law, Moscow: 2001.

6. *Commentary to the Federal Law "On Enforcement Proceedings" and its Practical Application* [Kommentarii k Federal'nomu zakonu «Ob ispolnitel'nom proizvodstve» i praktike ego primeneniya]. Editor-in-chief I. V. Reshetnikova, Moscow: Volters Kluver, 2009.

7. Decision of the Presidium of the Higher Arbitration Court of the Russian Federation No. 8545/13 from 05.11.2013, analytical review from 2/25/2014 [Postanovlenie Prezidiuma VAS RF ot 05.11.2013 g. № 8545/13, Analiticheskii obzor ot 25.02.2014 g.]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

8. Decision of the Arbitration Court of the Ural District No. F09-9922/14 from 02.27.2015 [Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Ural'skogo okruga ot 27.02.2015 g. № F09-9922/14]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

9. Enegelhadt, App, Schlatmann. *Commentary to the Law on Execution of Administrative Decisions* [Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz Kommentar]. 10th edition by C. Z. Beck, 2014.

10. Gorbunova Ya. P. *Enforcement proceedings as an Institute of Administrative Law: Problems of Organization, Practical Realization and Prospects of Legal Regulation* [Ispolnitel'noe proizvodstvo kak institut administrativnogo prava: problemy organizatsii, prakticheskoi realizatsii i perspektivy pravovogo regulirovaniya]. Thesis abstract for the degree of PhD in law, Voronezh: 2007.

11. Kuprina N. Yu. *Enforcement Proceedings on Cases of Administrative Offenses* [Ispolnitel'noe proizvodstvo po delam ob administrativnykh

pravonarusheniyakh]. Thesis for the degree of PhD in law, St. Petersburg: 2004.

12. Mitskevich L. A. *Essays on the Theory of Administrative Law: Modern Content* [Ocherki teorii administrativnogo prava: sovremennoe napolnenie]. Moscow: Prospekt, 2015.

13. Podeiko V. A. Judicial and Administrative Bodies in German Enforcement Proceedings [Sudebnye i administrativnye organy v germanskom ispolnitel'nom proizvodstve]. *Zakonodatel'stvo – Legislation*, 2015, no. 5.

14. Poscher R. Administrative Act and Administrative Law in the Enforcement. On the History, Theory and Doctrine of the Administrative Decision Enforcement Law [Verwaltungsakt und Verwaltungsrecht in der Vollstreckung. Zur Geschichte, Theorie und Dornatik des Verwaltungsvollstreckungsrecht]. *VerwArch – Administrative Archive*, 1998 (89).

15. Ruling of the Supreme Court of the RF No. 301-KG14-4876 from 01.30.2015, [Opredelenie Verkhovnogo Suda RF ot 30.01.2015 g. № 301-KG14-4876]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

16. Sarychev A. N. *Enforcement Proceedings as a Form of Administrative Proceedings* [Ispolnitel'noe proizvodstvo kak vid administrativnogo proizvodstva]. Thesis abstract for the degree of PhD in law, Saratov: 1998.

17. Sattarova Z. Z. Enforcement Proceedings in Germany and Russia (comparative-legal analysis) [Ispolnitel'noe proizvodstvo Germanii i Rossii (sravnitel'no-pravovoi analiz)]. *Trudy Orenburgskogo instituta (filiala) Moskovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii – Proceedings of Orenburg Institute (branch) of Moscow State Law Academy*, 2008, no. 9.

18. Solovei Yu. P. Legal Regulation of Physical Force Use by Police Officers [Pravovoe regulirovanie primeneniya sotrudnikami politsii fizicheskoi sily]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and process*, 2012, no. 7.

19. *Soviet Administrative Law. Methods and Forms of Public Administration* [Sovetskoe administrativnoe pravo. Metody i formy gosudarstvennogo upravleniya]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 1977.

20. SZ RF – *Collection of Laws of the RF*, 2007, no. 41, article 4849.

21. SZ RF – *Collection of Laws of the RF*, 2011, no. 7, article 900.

22. Vasil'ev R. F. On Teaching a Special Course “Legal Acts of Representative and Executive Power Bodies” [«O prepodavanii spetsial'nogo kursa «Pravovye akty organov predstavitel'noi i ispolnitel'noi vlasti»]. *Vesti Mosk. un-ta – News of Moscow University*, Ser. 11, Law, 2001, no. 5.

23. Wolff, Bachof, Stober, Kluth. *Administrative Law I* [Verwaltungsrecht I]. 12th edition by C. H. Beck, Munich: 2007.

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 educational institution of higher vocational education "Omsk Law Academy", 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:

а) быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;

б) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;

с) 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;

д) 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;

е) 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 юридизации, 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 перекос 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-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. 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 Künncke) – 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 правопорядки 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. Гонсалес. 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 сервисориентированности (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 правовых порядках 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 предъявлений»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 «доброго управления» 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 «доброго управления»: 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. Демпе, «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 Демпе 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, перелagать 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., Демпе Й. Общее административное право в государствах Центральной Азии – краткий обзор современного состояния // URL : http://ruleoflaw.eu/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: Старилов 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. Старилов; 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. Делле 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., Демпе Й. Общее административное право в государствах Центральной Азии – краткий обзор современного состояния // URL : http://ruleoflaw.eu/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 Opredelenie 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 diskretionnykh 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.eu/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 korruptsionnykh 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 prinimayushchego 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).*

Кодама Шигеру / Kodama Shigeru

**РЕФОРМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В ЯПОНИИ - ПРИНЯТИЕ
ЗАКОНА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ**

**REFORM OF ADMINISTRATIVE LAW
AND ADMINISTRATIVE REFORM IN JAPAN - ADOPTION
OF THE LAW ON ADMINISTRATIVE PROCEDURES**

*Шигеру Кодама
доктор права, Универси-
тет Миэ, Япония.*

В Японии с 1950-х гг. специалисты административного права последовательно требовали принятия закона об административной процедуре (далее – ЗАП). Однако эта задача стала реальной лишь в 1980-х гг. В условиях застоя экономического роста и глобализации послевоенный тип административной системы Японии подвергся резкой критике как извне (США), так и со стороны японских предпринимателей. Они потребовали принятия ЗАП и включили в повестку административной реформы. Японская административная бюрократия признала необходимость преобразования административной системы как потребности времени.

В Японии «доверие» в 1980-х гг., а также «справедливость» и «прозрачность» в 1990-х гг. были ключевыми понятиями в административной реформе. Это оказало

Shigeru Kodama
Doctor of Law, Mie University, Japan.

влиянне на содержание ЗАП. Согласно «теорнн поколений» ЗАП, развитие ЗАП может делнтся на трн поколения. Японскнй ЗАП в основном принадлежнт к первому (защнтта прав граждан) н второму (установленне правнл) поколениям. Вместе с тем, японскнй ЗАП предусматрнвает не только процедуру для принятня актов с внешнм действнем, но н внутрнней деятельности бюрократнн. Японскнй ЗАП стремнлся к преобразованню стнля внутрнорганнзационной деятельности адмннстратнвной бюрократнн. В этом смысле принятне ЗАП в Японнн означае самореформу адмннстратнвной бюрократнн.

Ключевые слова: адмннстратнвные процедуры, закон об адмннстратнвных процедурах, адмннстратнвная реформа, эконмическнй рост, адмннстратнвной бюрократнн.

In Japan, administrative law experts consistently demanded the adoption of the law on administrative procedure (hereinafter – LAP) since the 1950s. However, this task became real only in the 1980s. In the conditions of stagnating economic growth and globalization the post-war type of Japanese administrative system was sharply criticized both from the outside (United States) and by Japanese entrepreneurs. They demanded the adoption of LAP and included it in the agenda of administrative reform. Japanese administrative bureaucracy recognized the need for transformation of administrative system as a need of the time.

“Trust” in the 1980s, as well as “fairness” and “transparency” in the 1990s were the key concepts in Japanese administrative reform. This influenced on the content of LAP. According to the “theory of generations” of LAP, the development of LAP can be divided into three generations. Japanese LAP mainly belongs to the first (protection of the rights of citizens) and second (setting rules) generations. However, Japanese LAP provides for not only the procedure for the adoption of acts with external action, but also the internal activity of bureaucracy. Japanese LAP sought to transform the style of internal activity of administrative bureaucracy. In this sense, the adoption of LAP in Japan means self-reform of administrative bureaucracy.

Keywords: administrative procedures, law on administrative procedures, administrative reform, economic growth, administrative bureaucracy.

Один специалист по сравнительному публичному праву США, сравнивая японский и корейский ЗАП, указал, что японский закон об административных процедурах (далее, ЗАП) «вернее кодифицирует существующее право, чем представляет институционную инновацию» и «сохраняет систему, которая, служит интересам ЛДП»¹. Однако Японский ЗАП приняли в 1993 году как одно из ключевых звеньев административной реформы, которая добивалась преобразования послевоенного типа административной системы. Принятие ЗАП понимается исходным пунктом и предпосылкой дальнейших административных реформ и реформы административного права Японии.

1 Том Гинзбург. «Демонтируя развивающееся государство? Реформа административной процедуры в Японии и Кореи» [“Dismantling the Developmental State? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea”] // The American Journal of Comparative Law – Американский журнал сравнительного правоведения. 49 (2001). С. 602, 615.

Три волны административной процедуры в Японии

В послевоенной Японии было три волны попытки принятия ЗАП.

Первая попытка была сделана в 1953 году. Был опубликован соответствующий законопроект, но он не нашел необходимой поддержки среди ученых, потому что его содержание не удовлетворяло требованиям административной процедуры. Многие положения этого законопроекта были связаны с эффективным ведением дела внутри административных органов и для граждан. Из необходимых требований «административной процедуры» здесь было предусмотрено только «слушание» в очень простом виде.

Вторая попытка была предпринята примерно через 10 лет, в 1964 году. В результате деятельности «первого временного совета по административной реформе» появился серьезный и настоящий законопроект ЗАП. Это означало повышение уровня изучения административной процедуры. Ученые высоко оценили это. Однако, к сожалению, в реальности данный документ был проигнорирован парламентом.

Третья попытка, спустя приблизительно 20 лет началась с возобновления исследований по принятию ЗАП в консультативной научно-исследовательской группе начальника бюро административного управления агентства административного управления (1980 – 1983 гг.). Она опубликовала свои научные результаты в виде законопроекта в 1983 году. Научно-исследовательские поиски ученых продолжались, и в 1989 году в научном журнале вышел в свет новый законопроект. Публикации этих документов способствовали пониманию административной процедуры, привлекали и усиливали внимание к проекту об административном законе. Результаты деятельности научно-исследовательских групп, наконец, превратились в официальный законопроект «третьим временным советом для продвижения административной реформы». Он предложил свой законопроект в 1991 году. И в 1993 году закон был принят.

Почти 30 лет занимало принятие ЗАП, считая с момента, когда впервые, в 1964 году, был составлен первый законопроект. Ученые продолжали изучения административной процедуры и надеялись принять этот закон, особенно после того, как в 1976 году в Германии был принят закон об административных процедурах.

Однако, кроме развития и обогащения исследований административной процедуры учеными, следующие три условия были очень важны для имплементации ЗАП в правоприменительную практику:

- 1) изменение японского общества и осознание новых задач, соответствующих ему (объективные и субъективные изменения);
- 2) появление общественных движений, способствующих принятию и пониманию этого закона (политические деятели и предприниматели);
- 3) признание необходимости реформы своей внутренней деятельности и внешних отношений граждан и государственных служащих (самореформа бюрократии).

Изменения японского общества – застой экономического роста

Японский экономический рост с 1945 года можно подразделить на 4 этапа.

Первый период (с 1945 г. по 1959 г.) – этап послевоенного восстановления.

Второй период (с 1960 г. по 1973 г.) – период высокого экономического роста. В этот период экономика Японии каждый год росла приблизительно на 10%.

Третий период (с середины 1970-х годов до конца 1980-х годов) – это период стабильного (но уже не столь высокого) экономического роста. Однако, по сравнению с другими развитыми странами, Япония поддерживала высокий уровень экономического роста и стала признаваться как вторая экономическая держава после США во всем мире.

Четвёртый период начался в 1990 году. Японская экономика вступила в стадию продолжительного застоя, продолжающегося до настоящего времени. Для данного периода всего лишь 2% экономического роста считается высоким. Это период называют «потерянными десятилетиями». Застой экономического роста воспринимали как институциональную усталость в послевоенном типе административной системы, исчерпание ее потенциала.

В Японии считают, что большую роль в достижении высокого экономического роста 1960-х годов, то есть в вышеуказанном «втором периоде», сыграли правительство и административные органы. Одна из распространённых версий исходит из того, что причина успеха заключалась в мудром руководстве курсом экономического роста, предпринимательской деятельности со стороны целого ряда превосходных административных органов и должностных лиц.

Особенности послевоенного типа административной системы Японии

Естественно, Япония является капиталистической страной, государством с рыночной экономикой. Однако административные органы не считали, что свободная конкуренция в рыночной экономике способствовала

эканамічнаму росту Японіі і забяспечвала міжнародную конкурэнтаспосабаўнасць. Следавальна, для паахвочвання эканамічнага росту і забяспечвання міжнароднай конкурэнтаспосабаўнасці, адміністрацыйныя органы ўмешчваліся ў прадпрыматэльская дзейнасць і рыначную эканаміку.

Выкананне такой ролі адміністрацыйнымі органамі абумовіла наступныя асабнасці ў іх дзейнасці.

Во-первых, еднанообразне прыменення полномоцій. В Японіі для ісполнення ілі прыменення законаў прымаюцца правітэльская і ведамственыя нарматывныя акты. Боле того, пры іх прыняціі ўстанаўліваюцца ўнутренне нормы па даным адміністрацыйным рашенням. Прыняціем адміністрацыйнага рашення ў саотвествіі с такім ўнутреннім нарматывным актам кантралююць усмотренне должностных лиц ўнутрі адміністрацыйнага органа. Цель заключаецца ў том, каб незавісімо ад того, хто яго ісполняе, оно прымянялось аднакова. Но тут надо падчэркнуць: такія ўнутренне нарматывныя акты прынімали для абеспечення еднанообразнаго прыменення законаў должностными лицами. Следавальна, гэты ўнутренне акты маюць і знешняе дзейства. Это важны аспект, который не всегда падчэрківаецца ісследователями, он выражае ўнутреннюю асабнасць, в то время как следующая черта выявляе знешнюю асабнасць – так называемое «адміністрацыйнае руководства» (*administrative guidance*), характэрызующее ізнестную свободу усмотрення субъекта управления.

Ітак, другое как будто протіворечит первому. С одной стороны, адміністрацыйныя органы не только еднанообразно прымянялі полномоціі для рэгуліравання, но вместе с тем ўмешчваліся ў прадпрыматэльская дзейнасць і рыначную эканаміку па усмотренію ў прадэлах формальных полномоцій. С другой стороны, адміністрацыйныя органы, асабэнно муниципальные образования, прынімали сваі ўнутренне нормы, когда они сталківаліся с общественными конфликтами, на которые они не нашлі аветов в положениях законов, следавальна, публічнай адміністраціі прыходілось выконваць ролю координатора міжду заінтэресаванымі лицами.

Если мы акцэнтуюем першы аспект – ўмешчальства ў прадпрыматэльская дзейнасць і рыначную эканаміку, то можна сказаць, что такія ўмешчальства са стороны адміністрацыйных органов стали прачіной вознікновения своеобразных отношений міжду адміністрацыйнымі органами і фірмамі. То есць адміністрацыйныя органы не только рэгуліруюць

предпринимательскую деятельность, но своеобразно переплетаются с предпринимателями и фирмами. Тут мы можем говорить о взаимосвязи или взаимозависимости между регулируемыми и регулирующими.

Критика изнутри и извне на послевоенный тип административной системы в условиях низкого экономического роста и глобализаций

В «третьем периоде» средний годовой темп экономического роста сохраняется на уровне 4 %. Одновременно с концом высокого экономического роста Япония попала в финансовые затруднения. Административная реформа в начале 1980-х годов прежде всего стремилась преодолеть финансовые кризисы путем финансовой реконструкции. Рассматривая последнюю текущей задачей, совет по административной реформе предложил в качестве долгосрочной задачи реформу послевоенной административной системы Японии. Приватизация государственных железных дорог является одним из результатов этой административной реформы. Однако в то же время «административная процедура» и доступ к информации, которой владели административные органы, рассматривались просто как задачи для рассмотрения и обсуждения.

Но в «четвертом периоде» глобализация и экономической застой заставили публичную администрацию в 90-х году изменить послевоенную административную систему. Речь идет об институциональных реформах, пересмотре роли государства и правительства, представленных «третьим временным советом для продвижения административной реформы» в его последнем докладе в 1993 году, в соответствии с которым постарались внести изменение по следующим трем главным направлениям. Во-первых, пересмотр роли самого правительства и муниципальных образований, другими словами, административных органов – «приблизить чиновников к народу», во-вторых, изменение отношений между центральным правительством и муниципальными образованиями – «государство к территориальности», наконец, «усиление руководства премьер-министра».

В условиях глобализации критика послевоенного типа административной системы пришла со стороны западных стран, особенно США. США критиковали отсутствие в Японии чистой рыночной экономики. Согласно США, в послевоенном типе административной системы были скрыты специфические несправедливые отношения между административными органами и фирмами и существовали неэкономические таможенные барьеры.

Для того, чтобы понять, почему США критиковали послевоенный тип административной системы, то есть японскую модель рыночной экономики,

необходимо взглянуть на глобализацию экономики. Последнюю здесь можно понимать как увеличение прямых иностранных инвестиций Японии. Ведь со второй половины 1980-х годов увеличились прямые иностранные инвестиции из Японии в развитые страны запада. В этой ситуации американские фирмы стремились открывать свои филиалы и вкладывать прямые инвестиции в Японию. Америка попыталась осуществить экономическую экспансию в Японию. Но обнаружив, что японский рынок закрыт для иностранных фирм, начала критиковать последний.

В 1989 – 1990 годов были осуществлены определенные контакты (Structural Impediments Initiative, SII) между названными странами, где США потребовали у Японии пересмотра взаимных отношений между административными органами и фирмами с точки зрения «прозрачности» и «справедливости». Критика извне на административную систему способствовала принятию ЗАП, требование со стороны США стало одной из причин принятия этого закона.

Однако критика иностранных стран может представлять собой лишь одну из причин. Внутри Японии, виду усугубления экономического застоя, постепенно утверждалось мнение, что возникла необходимость нового типа административной системы вместо отжившей послевоенной модели. Речь пошла о преобразовании старой системы в новую, «административную систему 21 века». Главные направления последнего доклада «третьего временного совета для продвижения административной реформы» отражали такие потребности. В качестве одной из важных задач административной реформы японские фирмы требовали принятия ЗАП. Японские фирмы не только желали принятия закона, но и сами осуществляли деятельность по распространению понимания феномена административной процедуры.

Изложенное показывает, как появились новые факторы в новых условиях: низкий экономический рост и глобализация сделали административную процедуру актуальной задачей административной реформы.

Административные процедуры как самореформа административной бюрократии

Несомненно, критика со стороны США и потребность японских предпринимателей стали важным импульсом для принятия ЗАП. Они включили «административную процедуру» в повестку административной реформы.

В 1989 году «подкомитет по публичным регулированиям второго временного совета для продвижения административной реформы» выдвинул

вопрос «развития института административной процедуры» как предпосылки для улучшения практики публичного регулирования. Существовала убежденность в том, что «прозрачность» и «справедливость» в деятельности административных органов, которые требовали США и японские предприниматели, обеспечивали «развитие института административной процедуры». «Раздел о справедливой и прозрачной административной процедуре» был основан в третьем временном совете для продвижения административной реформы, чтобы разработать проект ЗАП. Как уже указано, свой проект ЗАП чиновники представили в 1991 году.

Трудно отрицать то, что критика США и потребность японских предпринимателей способствовали работам над ЗАП. Однако здесь нужно вспомнить и то, что третья волна движения за принятие ЗАП началась в 1980 году, когда, как уже указано, проводили исследования в рамках агентства административного управления, а потом в рамках агентства управления и координации. Надо обратить внимание на то, что в одном докладе 1982 года второго временного совета административной реформы указаны главные четыре направления в административной реформе: «ответ на изменения», «обеспечение совокупности», «упрощение и эффективность» и «доверие». В этом контексте административная процедура относилась, вместе с «доступом к информации», к последнему направлению («доверие»).

Действительно, административные органы, должностные лица и служащие, одним словом, публичная администрация, бюрократия могут рассчитывать на завоевание «доверия» путем совершенствования «прозрачности» и «справедливости» в ее деятельности. Конечно, вначале японская бюрократия не была совсем готова к этим изменениям. Но начиная с 1980-х, именно ученые своей строгой критикой, а также результатами исследований в виде законопроектов постепенно прививали соответствующие идеи управленческому аппарату. В конце концов, в 1990-х годах последний стал уяснять значение принятия ЗАП.

Причина того, что несмотря на развития исследований по административным процедурам ученым не удавалось осуществить принятие закона до 1990-х годов, заключалась в том, что административная бюрократия не понимала смысл и значение этого закона. Однако административная бюрократия в 1990-х годов, более не сопротивляясь принятию ЗАП, начала подготовку проекта, и взялась за составление необходимых нормативных актов для осуществлений этого закона в своих министерствах и ведомостях. В этом смысле мы можем назвать само-реформу административной бюрократии одним из

важных факторов успеха принятия ЗАП в Японии. Административная бюрократия приняла и признала необходимость преобразования административной системы как потребность времени.

Особенности японского ЗАП и поколения административных процедур

Как уже сказано выше, в Японии «доверие» в 1980-х, а в 1990-х – «справедливость» и «прозрачность» были ключевыми понятиями для оправдания движения к принятию ЗАП. Это отражают положения ЗАП.

Статья 1 предусматривает цель этого закона следующим образом: «Этот закон устанавливает процедуры для распоряжений, административного руководства и уведомлений и обеспечивает универсальность вопросов относительно таких действий, стремится улучшить гарантию справедливости и прогресса по отношению к прозрачности (здесь используется такое значение, что должна существовать ясность в общественном понимании содержания и процессов административных решений; это значение также используется в ст. 38) в административном процессе, и таким образом способствует защите прав и интересов граждан»².

Из ст. 1 можно извлечь две особенности в японском ЗАП.

1. Предмет этого закона ограничился тремя видами процедур: для распоряжений (dispositions), административного руководства (administrative guidance) и уведомлений (notification). Процедуры для распоряжений (disposition) разделены на два вида – «решение по заявлению» (dispositions upon applications) и «неблагоприятное решение» (adverse dispositions).

2. Конечная цель данного закона – «улучшить гарантию справедливости и прогресса по отношению к прозрачности». При этом целесообразно определиться со значением «справедливости» и «прозрачности» для административной процедуры, особенно, «прозрачности».

Что касается «административного руководства», здесь специфика содержится не в процедуре, а в самом «административном руководстве», поэтому данный вопрос здесь не рассматривается.

Ученые публичного права Японии, особенно ученые административного права, на протяжении долгих лет, с 1960-х годов, настаивали на необходимости принятия ЗАП и продолжали исследовать его. По мере развития доктрины особое значение приобрели следующие два вида административной процедуры.

² GIZ Германское Общество по Международному Сотрудничеству. Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент: «Abu Matbuot-Konsalt», 2013. В сборнике перевели текст японского ЗАП от 1993 года. Он не отражает дополнения и внесения 2006 года. Можно найти новейший текст этого закона (на английском) на веб-сайте «Japanese Law Translation».

Первый тип – это процедура обеспечения «защиты прав и интересов граждан», как это предусмотрено в ЗАП. Другая является процедурой обеспечения возможности участия в принятии административного решения, типичным примером которой считают процедуру участия граждан в процессе и решении по территориальному планированию в градостроительстве. Первый вид, конечно, исходит из идеи «господства права» и уделяет первостепенное внимание правам и интересам граждан как частным лицам. Это можно назвать «классической задачей» ЗАП. А второй вид основывается на принципе демократии и преследует реализацию публичных интересов участия граждан как заинтересованных лиц. Это можно понимать более «современной» задачей.

Принятый ЗАП не полностью удовлетворил всех ученых, так как в первоначальной редакции 1993 года в ЗАП не были включены процедуры для возможности участия в принятии решений. В этом смысле ЗАП не отвечал более современной задаче, что было обусловлено его принятием в рамках административной реформы. Административная реформа, потребованная США и японскими фирмами, на самом деле основывалась на концепции неолиберализма. Неолиберализм придает большое значение правам и интересам частного лица, в то время как демократические процедуры здесь остаются на втором плане. Следовательно, ограничение предмета связывалось с тем, что конечная цель этого закона заключалась в «обеспечении защиты прав и интересов граждан».

Несмотря на аргументированную критику содержания ЗАП в ключе его недостаточности, ученые почти единодушно признавали необходимость принятия ЗАП. Они считали, что это «шаг вперед» в прогрессе японского административного права, который еще не означал отрицание значения процедур для возможности участия в административном решении. Просто формализация последних рассматривалась как задача на будущее.

В 2006 году внесли долгожданные дополнения и изменения в ЗАП Японии 1993-го года, добавив процедуры по принятию административных нормативных актов (administrative orders) как «процедуры открытых замечаний» (Public Comment Procedure). Пункт 1 статья 38 предусматривает главные положения этой процедуры следующим образом: «Органы, устанавливающие административные распоряжения и т. д., при установлении административных распоряжений и т. д., должны публично заранее уведомить о предложенных административных распоряжениях и т. д., (то есть проект, показывающий содержимое ожидаемых административных распоряжений. То же самое

должно применяться в дальнейшем.) И любые материалы, связанные с предлагаемым административными распоряжениями и т. д., и должны стремиться к Комментариям (Включая информацию. То же самое должно применяться в дальнейшем.) общественности, показывая адрес, по которому должны быть направлены Комментарии и период времени для представления»³.

Административная процедура как преобразование стиля внутренней деятельности административной бюрократии

Как уже указано выше, в Японии ограничение предмета ЗАП было оправдано тем, что процедуры делились на два вида – «классические» и «современные». «Современные» остаются в качестве будущей задачи.

В этой связи вызывает интерес теория трех поколений административной процедуры (далее, «теория поколений»)⁴. Согласно этой концепции, цель и предмет каждого поколения выясняется следующим образом.

Таблица 1

первое поколение	защищать права граждан/ применять закон должным образом охранительное отношение против злоупотребления властью и произвола
второе поколение	устанавливать правила охранительное отношение обеспечение принятия участия заинтересованных лиц или задача усиления демократической законности
третье поколение	осуществлять действия путем новых способов управления обеспечивать доброе управление / большую законность / поощрение новых регулирующих стратегий

«Современные задачи» в исследовании административной процедуры в Японии не всегда такие же, как в «третьем поколении» «теории поколений». Оно подразумевает более современные условия – приватизацию, глобализацию, доброе управление (Good Governace) и так далее. Тут важно то, что основание и содержание ЗАП развиваются и обогащаются. Мы замечаем, что основание и цель «третьего поколения» заключается не в «оборонительном отношении», а в более позитивном – ответ на «нужды новых способов управления».

³ <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=02>(дата обращения : 05.04.2015).

⁴ Хавьер Барнс. «На пути к третьему поколению административной процедуры» [“Towards a third generation of administrative procedure”] // Comparative Administrative Law – Сравнительное административное право / в ред. Сьюзен Роуз-Акерман и Питер Л. Линдсет. Челтнем, Великобритания, Нортгемптон, Массачусетс, США: Edward Elgar, 2010.

Согласно теории о поколениях административной процедуры, японский ЗАП, в основном, принадлежит к первому и второму поколениям. Однако японский ЗАП включает в себе и другую характерную особенность. Объяснить одно из ключевых понятий японского ЗАП – «прозрачность» – таким понятием как «охранительное отношение», присущее первому и второму поколениям в теории Х. Барнеса, возможно. Но думается, «прозрачность» имеет тесное отношение к «нуждам новых способов управления» в третьем поколении.

Пункт 1 и 3 статьи 5 в главе 2 «решение по заявлению» и пункт 1 и 2 статьи 12 «неблагоприятные решения» воплощают специфику японского ЗАП следующим образом. Статья 5: «1. Административные органы должны принять критерии (здесь и в дальнейшем будет использовано «критерии рассмотрения»), необходимые для разрешения вопроса о выдаче разрешения, запрашиваемого в заявлении согласно положениям соответствующих законодательных актов.

2. Административные органы, при установлении критериев рассмотрения заявления, должны сделать их как можно более конкретными по существу этого разрешения, и т. п. находящегося в рассмотрении.

3. Кроме случаев чрезвычайных административных препятствий, административные органы должны обеспечивать доступные для общества критерии рассмотрения заявлений в административном учреждении, которое в соответствии с законодательными актами обязано принимать заявления, или другим подходящим способом».

Статья 12

«1. Административные органы должны стремиться принимать требования (далее «требования для принятия решения»), необходимые для рассмотрения в соответствии с положениями соответствующих законодательных актов для определения того, как неблагоприятные решения принимаются, какой вид неблагоприятного акта должен быть принят, и органы должны стремиться делать эти требования доступными для общественности.

2. Административные органы при принятии требований к решениям должны делать их как можно конкретными по существу этого вида неблагоприятного решения».

Тут дело не только в том, какой результат с внешним действием приносит данная процедура, но и как внутренняя работа выполнена внутри административной бюрократии в соответствии с требованием административной процедуры, то есть, «прозрачности». Другими словами, японский ЗАП предусматривает не только процедуру для принятия решения с внешним действием,

но и внутренние надлежащие условия для достижения цели, предусмотренные ЗАП внутри административной бюрократии. С этого точки зрения одна из целей японского ЗАП находится в преобразовании стиля деятельности административной бюрократии. Одновременно можно говорить, что такой ЗАП рассчитан достигать совершенствования отношений между административной бюрократией и гражданами. С одной стороны, это стремление добиться доверия граждан к деятельности административной бюрократии, с другой стороны, намерение включать элементы самоконтроля или саморегулирования во внутренней деятельности административной бюрократий.

Строго говоря, согласно ЗАП внутреннюю информацию, то есть «критерии» или «требования» решения, орган должен делать или стремиться делать доступными только для стороны, подавшей заявление или адресата неблагоприятного решения. Но постепенно нормы о доступе начали распространяться также и на те отношения, которые ранее рассматривались в качестве внутренних, оставленных на свободное усмотрение административным органам. В этом смысле ЗАП усиливает внутренний контроль в административной бюрократии и ограничивают ее усмотрение.

Здесь мы можем увидеть общность между ЗАП и законом «О доступе к информации, которой владеют административные органы». Первый закон (ЗАП) просто возлагает обязанность делать «критерии» доступными для заявителя обратившегося в административный орган. В сравнении с этим, во втором законе граждане стали пользоваться правом требовать доступ к информации, которой владеет административный орган. В Японии с 1970-х годов рассуждали о проблеме «права на свободный доступ к информации» как праве требовать от административных органов информации для обеспечения активного участия граждан в политике и управлении. В 1990-е годы эта проблема стала рассматриваться в связи с продвижением административной реформы. «Комитет по административной реформе», созданный в 1994 году, работал над законом «О доступе к информации, которой владеют административные органы», который был принят в 1999 году. Последний объясняется не концепцией «права на свободный доступ к информации», а концепцией «подотчетности» (accountability). Это означает, что закон основан не на точке зрения, что «правительство должно контролироваться со стороны граждан конституционными правами», но на теории, что «административные органы имеют обязанность по даче объяснений гражданам о своих административных действиях, и для выполнения этой обязанности должны осуществлять контроль над собой».

В начале этой статьи приведена оценка японского ЗАП со стороны специалиста по сравнительному публичному праву США. Эта оценка опирается на теорию «принципал – агентство». Но эта оценка исходит из предположения, что реформа административного права без укрепления внешнего контроля над административной бюрократией бессмысленна. Другими словами, значение реформы административного права возрастает по мере того, как растет роль судов в контроле за административной бюрократией. Конечно, внешний контроль за административной бюрократией безусловно важен. Но последний не обеспечивает автоматически совершенствование деятельности внутри административной бюрократии. В этой связи можно уделять внимание элементам внутреннего контроля или самореформы для оценки административной процедуры.

Список документов, действий и законов по административной реформе и реформе административного права в Японии (на английском языке)

Таблица 2

1953		Outline of State Administrative Operation Act [Проект Закона об административной работе]
1962		Administrative Case Litigation Act [Закон о рассмотрении административных дел] Administrative Appeal Act [Закон административного обжалования]
1964		Draft of Administrative Procedure Act and Report on Reform for Administrative Procedure (First Provisional Council of Administrative Reform, 1961-1964) [Проект Закона об административной процедуре и доклад о реформе административной процедуры (первый временный совет по административной реформе, 1961-1964)]
1983	3	Final Report (Second Provisional Council of Administrative Reform, 1981 -1983) [Заключительный отчет (второй временной совет по административной реформе, 1981 -1983)]
1983	11	Outline of Administrative Procedure Act (in Report by Consultative Experts Group to the Chief of Administrative Management Bureau of Administrative Management Agency, 1980 - 1983) [Проект Закона об административной процедуре (в Отчете Консультативной группы экспертов начальнику Бюро административного управления Агентства по управлению, 1980 - 1983)]
1988		Structural Impediments Initiative (US and Japan, -1989) [Законодательная инициатива по структурным препятствиям (США и Япония - 1989)]

1989	10	Outline of Administrative Procedure Act (Interim Report by Consultative Experts Group to the Chief of Administrative Management Bureau of Management and Coordination Agency, 1985-1989) [Проект Закона об административной процедуре (промежуточный доклад Консультативной группы экспертов начальнику Бюро административного управления Агентства по управлению и координации, 1985-1989)]
1989	11	Report on Public Regulation (by Subcommittee on Public Regulation of Second Provisional Council for Promotion of Administrative Reform) [Отчет о государственном регулировании (подкомитета по вопросам государственного регулирования второго временного совета по содействию административной реформе)]
1990	4	Final Report (Second Provisional Council for Promotion of Administrative Reform, 1986-1990) [Заключительный отчет (второго временного совета по содействию административной реформе, 1986-1990)]
1991	7	Outline of Administrative Procedure Act (by Section on Fair and Transparent Administrative Procedure of Third Provisional Council for Promotion Administrative Reform) [Проект Закона об административной процедуре (в разделе о справедливой и прозрачной административной процедуре третьего временного совета по содействию административной реформе)]
1991	12	Outline of Administrative Procedure Act (in Report on Development of Fair and Transparent Administrative Procedure Legal System by Third Provisional Council for Promotion of Administrative Reform) [Проект Закона об административной процедуре (в отчете о развитии справедливой и прозрачной правовой системы административной процедуры третьего временного совета по содействию административной реформе)]
1993	10	Final Report (Third Provisional Council for Promotion of Administrative Reform, 1990-1993) [Заключительный отчет (третьего временного совета по содействию административной реформе, 1990-1993)]
1993	11	Administrative Procedure Act [Закон об административной процедуре]
1995	3	First Deregulation Package (Cabinet Decision) [первый комплекс мер по дерегулированию (решение правительства)]

1995	5	Decentralization Promotion Act [Закон Содействия Децентрализации]
1996	12	Standards for Administrative Involvement (Committee for Administrative Reform, Cabinet Decision) [Стандарты административного участия (Комитет по административной реформе, решение правительства)]
1996	12	Outline of Information Disclosure Act (Opinion on Establishing Legal System for Information Disclosure, Committee for Administrative Reform) [Проект Закона о раскрытии информации (Мнение о создании правовой системы для раскрытия информации, Комитет по административной реформе)]
1997	12	Final Report (Committee for Administrative Reform, 1994-1997) [Заключительный отчет (Комитет по административной реформе, 1994-1997)]
1997	12	Final Report (Administrative Reform Council, 1996-1997) [Заключительный отчет (Совет по административной реформе, 1996-1997)]
1997	12	Deregulation Committee (Regulatory Reform Committee) (-2001) [Дерегуляционный комитет (Комитет по регулятивной реформе) (2001)]
1998	6	Basic Act on Reform of Central Government Ministries and Agencies [Основной Закон о реформе центрального правительственных министерств и ведомств]
1999	7	Act on Access to Information Held by Administrative Organs [Закон о доступе к информации, находящейся в административных органах]
1999	7	Act for Establishment of the Cabinet Office [Закон о создании Секретариата Кабинета министров]
1999	7	Partial Revision of Cabinet Act [Частичный пересмотр Закона о Кабинете министров]
1999	7	Act on General Rules for Incorporated Administrative Agencies [Закон об общих правилах для объединенных административных учреждений]
1999	9	Partial Revision of National Government Organization Act [Частичный пересмотр Закона о Национальном Правительстве]
1999	11	Comprehensive Decentralization Act (Revision of Local Self-Government Act) [Закон о комплексной децентрализации (Пересмотр Закона о местном самоуправлении)]

2000	12	Comprehensive Program for Administrative Reform [Комплексная программа по административной реформе]
2001	1	Reorganizing Central Government Ministries and Agencies [Реорганизация центральных государственных министерств и ведомств]
2001	4	Council for Regulatory Reform (-2004) [Совет по вопросам регулятивной реформы]
2001	7	Council for Decentralization Reform (-2004) [Совет по децентрализационной реформе (2004)]
2004	4	Council for the Promotion of Regulatory Reform (-2007) [Совет по содействию регулятивной реформе (2007)]
2004	6	Partial Revision of Administrative Case Litigation Act [Частичный пересмотр Закона о рассмотрении административных дел]
2005	6	Partial Revision of Administrative Procedure Act [Частичный пересмотр Закона о административной процедуре]
2006	12	Act on Promotion of Decentralization Reform [Закон о содействии децентрализационной реформе]
2007	1	Regulatory Reform Council (-2010) [Совет по регулятивной реформе (2010)]
2007	4	Committee for Decentralization Reform (-2010) [Совет по децентрализационной реформе (2010)]
2009	11	Local Sovereignty Strategy Council (-2012) [Стратегический совет по локальному суверенитету (2012)]
2011	4	Act on the Development of Related Acts for Promoting Reform with the Aim of Increasing the Autonomy and Independence of Local Authorities (08/2011, 02/2012, 05/2014) [Закон о разработке смежных актов по содействию реформе с целью повышения самостоятельности и независимости органов местного самоуправления (08/2011, 02/2012, 05/2014)]
2014	6	Full Revision of Administrative Appeal Act [Полный пересмотр Закона административного обжалования]
2014	6	Partial Revision of Administrative Procedure Act [Частичный пересмотр Закона об административной процедуре]

Administrative Procedure Act (Act No. 88 of November 12, 1993)

Закон об административной процедуре (Закон № 88 от 12 ноября 1993

года)

Chapter I General Provisions [Глава 1 Общие положения]

Article 1 (Purpose, etc.) [Цели и т. д.]

Article 2 (Definitions) [Понятия]

Article 3 (Exclusion from Application) [Исключение применения]

Article 4 (Exclusion from Application; Dispositions, etc. Rendered to State Organs, etc.) [Исключение применения; Распоряжения и т. д. Отданные государственным органам и т. д.]

Chapter II Dispositions upon Applications [Решение по заявлению]

Article 5 (Review Standards) [Стандарты пересмотра]

Article 6 (Standard Period of Time for Process) [Стандартная продолжительность процесса]

Article 7 (Review and Response to Applications) [Рассмотрение и ответ на заявления]

Article 8 (Showing of Grounds) [Изложение оснований]

Article 9 (Provision of Information) [Представление информации]

Article 10 (Holding of Public Hearings, etc.) [Проведение общественных слушаний]

Article 11 (Dispositions Involving More Than One Administrative Agency) [Распоряжения с участием более чем одного административного органа]

Chapter III Adverse Dispositions [Неблагоприятные решения]

Section 1 General Rules [Общие нормы]

Article 12 (Disposition Standards) [Стандарты распоряжений]

Article 13 (Procedures Prerequisite for Adverse Dispositions) [Процедурные предпосылки неблагоприятных решений]

Article 14 (Showing of Grounds for Adverse Dispositions) [Изложение оснований неблагоприятных решений]

Section 2 Hearings [Слушания]

Article 15 (Manner of Notice of Formal Hearings) [Порядок уведомления об официальном слушании дела]

Article 16 (Agents) [Агенты]

Article 17 (Intervenors) [Третьи лица]

Article 18 (Inspection of Records, etc.) [Проверка записей и т. д.]

Article 19 (Presidency of the Hearing) [Председательство слушания]

Article 20 (Method of Proceedings on the Date of the Hearing) [Способ судопроизводства на дату слушания]

Article 28 (Special Provisions concerning Hearings prerequisite for Adverse Dispositions ordering the Dismissal of Officers, etc.) [Специальные положения, касающиеся предпосылки слушаний по неблагоприятным решениям, определяющие увольнение сотрудников и т. д.]

Section 3 Grant of Opportunity for Explanation [Предоставление возможности для объяснений]

Article 29 (Method of Granting an Opportunity for Explanation) [Метод предоставления возможности для объяснений]

Article 30 (Method of Notice of Grant of Opportunity for Explanation) [Метод уведомления о предоставлении возможности для объяснений]

Article 31 (Application Mutatis Mutandis of Procedures pertaining to Hearings) [Применение с учетом соответствующих изменений процедур относящихся к слушаниям]

Chapter IV Administrative Guidance [Административное руководство]

Article 32 (General Principles of Administrative Guidance) [Общие принципы административного руководства]

Article 33 (Administrative Guidance related to Applications) [Административное руководство в отношении заявлений]

Article 34 (Administrative Guidance related to Authority over Permissions, etc.) [Административное руководство, связанное с полномочиями по разрешениям и т. д.]

Article 35 (Method of Administrative Guidance) [Метод административного руководства]

Article 36 (Administrative Guidance Directed to More Than One Person) [Административное руководство направленное более чем одному лицу]

Chapter V Notifications [Уведомления]

Article 37 (Notifications) [Уведомления]

Chapter VI Public Comment Procedure, etc. [Процедура открытых замечаний и т. д.]

Article 38 (General Principles relating to Establishment of Administrative Orders, etc.) [Общие принципы, касающиеся создания административных приказов и т. д.]

Article 39 (Public Comment Procedure) [Процедура открытых замечаний]

Article 40 (Special Provisions concerning Public Comment Procedure) [Специальные положения, касающиеся процедуры открытых замечаний]

Article 41 (Making Public the Public Comment Procedure) [Обнародование процедуры открытых замечаний]

Article 42 (Consideration of Submitted Comments) [Рассмотрение представленных комментариев]

Article 43 (Public Notice of the Results) [Публичное уведомление о результатах]

Article 44 (Application, Mutatis Mutandis) [Применение, с учетом соответствующих изменений]

Article 45 (Method of Public Notice) [Метод публичного уведомления]

Chapter VII Auxiliary Provisions [Вспомогательные положения]

Article 46 (Measures by Local Public Entities) [Меры местных органов публичной власти]

Supplementary Provisions [Дополнительные положения]

Список литературы:

1. GIZ Германское Общество по Международному Сотрудничеству. Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент: Abu Matbuot-Konsalt, 2013.
2. Javier Barnes, "Towards a third generation of administrative procedure", in Susan Rose-Ackerman & Peter L. Lindseth ed., *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2010.
3. Tom Ginsburg, "Dismantling the Developmental State? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea", *The American Journal of Comparative Law*, 49(2001): 602, 615.
4. <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=02> (дата обращения : 05.04.2015).

References:

1. GIZ German Society for International Cooperation. *Collection of legislation on administrative procedures* [GIZ Germanskoe Obshchestvo po Mezhdunarodnomu Sotrudnichestvu. Sbornik zakonodatel'nykh aktov po administrativnym protseduram]. Tashkent: Abu Matbuot-Konsalt, 2013.
2. Javier Barnes. "Towards a Third Generation of Administrative Procedure". *Comparative Administrative Law*, under edition of Susan Rose-Ackerman & Peter L. Lindseth, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2010.
3. Tom Ginsburg. "Dismantling the Developmental State? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea". *The American Journal of Comparative Law*, 49(2001), p. 602, 615.
4. <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=02> (accessed : 05.04.2015).

Кудряшова Е. В. / Kudryashova. E. V.

**ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР В СФЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ****PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES
IN STATE STRATEGIC PLANNING**

*Кудряшова Екатерина
Валерьевна,
кандидат юридических наук,
доцент, адвокат Адвокатской
палаты Московской Области.*

*Kudryashova Ekaterina
Valer'evna,
c.j.s. (PhD in law), Associate
professor, lawyer of the
Bar Chamber of Moscow region.*

Статья посвящена вопросу формирования административных процедур для государственного стратегического планирования. Данный вопрос особенно актуален в связи с вступлением в силу рамочного закона о стратегическом планировании в Российской Федерации. Автор статьи полагает, что для государственного стратегического планирования необходимы современные административные процедуры, обеспечивающие эффективный коммуникационный обмен между государством и обществом.

Ключевые слова: стратегическое планирование, публичный интерес, административные процедуры, административное право

The article is devoted to the development of administrative procedures for the state strategic planning. This issue is becoming especially relevant as recently a framework law on state strategic planning came into force in Russia. The author asserts that state strategic planning needs contemporary administrative procedures providing efficient communication between state and society.

Keywords: strategic planning, public interest, administrative procedures, administrative law

В России с начала XXI века появился новый – стратегический – подход к планированию – стратегическим стало социально-экономическое, финансовое, территориальное и иные виды планирования.

В течение XX века планирование как управленческий инструмент постепенно эволюционировало.¹ Эволюция планирования шла от планирования текущих внутренних процессов, к планированию, направленному вовне, то есть с учетом внешних факторов. От планирования текущей деятельности управленческая практика перешла к долгосрочному планированию, а от долгосрочного планирования к стратегическому планированию.

Долгосрочное планирование проводилось путем перенесения прошлых закономерностей и структурных характеристик на будущее. Чтобы сориентироваться в возросшей неопределенности будущего потребовалось сменить сам исходный принцип планирования: стратегический план идет от будущего к настоящему, а не от прошлого к будущему². Для долгосрочного планирования характерно предположение, что будущее может измеряться путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций роста. Для стратегического планирования отсутствует предположение о росте и о том, что будущее будет лучше прошлого, одновременно, считается, что будущее не является улучшенным, расширенным и т. д. вариантом прошлого³. Таким образом, планирование стало качественно новым – «стратегическим планированием» – от неопределенного будущего к настоящему.

Стратегическое планирование – это управление будущими рисками, не все из которых известны на момент принятия планового решения. Управляющий субъект определяет желаемое состояние общественных отношений в будущем (например, мэр города определяет стратегическую цель – город должен стать промышленно развитым, то есть определяет желаемое состояние системы в будущем), далее в рамках заявленной стратегической цели принимаются конкретные решения, направленные на достижение этого

1 См. Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования). – М.: БИБЛИО-ГЛОБУС, 2013.

2 См. вступительную статью к книге Асноффа И. Стратегическое управление. – М.: Экономика, 1989.

3 Кузнецова Е. И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2006. с. 59.

состояния (выделяется земля под строительство промышленных предприятий, устанавливаются стимулы инвестиций и так далее). Стратегическое планирование осуществляется как юридическими, так и политическими методами.⁴ Объем правового регулирования, в том числе административно-правового не одинаков для разных видов планирования.

В 2014 году в России принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации».⁵ Российский законодатель заложил основу для построения системы стратегического планирования, связывающей воедино все виды планирования: социально-экономическое, финансовое, территориальное, отраслевое и так далее. Закон является рамочным и устанавливает только ключевые понятия, принципы. Формирование административных процедур в сфере планирования – это следующий этап правового регулирования, который находится на сегодняшний день в стадии формирования.

На основе рамочного закона в том числе следует определить логически обособленные, связанные общей задачей и правовым результатом административные действия,⁶ и внести в организацию и функционирование публичной власти надлежащий порядок осуществления административных действий.⁷ После принятия рамочного закона о стратегическом планировании своевременно встает вопрос об общих подходах к административным процедурам для стратегического планирования.

К XXI веку в литературе стали писать о переходе к новому административному праву – административному праву третьего поколения. В качестве определяющей тенденции административного права третьего поколения ученые называют тенденцию к стиранию границ между нормотворчеством и правоприменением.⁸ В рамках нового административного права формируются новые административные процедуры, причем новые не столько по форме, сколько по содержанию. Приведем цитату из доклада испанского профессора из

4 Кудряшова Е. В. Соотношение права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования // Налоги и финансовое право. 2014. №7. С. 221-229.

5 Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 № 172-ФЗ // Российская газета от 3 июля 2014 г. № 146.

6 Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / Под ред. Ю.Н. Старилова. Монография. – М.: 2010, с. 29.

7 Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – М.: 2009, с. 677.

8 Хавьер Барнс. К третьему поколению административной процедуры [Towards a third generation of administrative procedure] / С. Роуз-Аккерман, П. Л. Линдсех // Comparative Administrative Law – Сравнительное административное право. – Нортгемптон: Edward Elgar Publishing Inc., 2010, с. 336-356.

Севи́лья Хавье́ра Барене́са о природе и содержании административных процедур третьего поколения: «Административные процедуры в контексте новых форм управления не могут более имитировать «судебный процесс» в случае рассмотрения дела об административном правонарушении, или «законодательный процесс» как это можно увидеть при издании подзаконных нормативных актов. Современные административные процедуры требуют собственной идентификации в правовой сфере, превращаясь в единый цикл, процесс без четкого начала и конца. В результате, административные процедуры начинаются на предварительных стадиях и продолжаются далее в соответствующей деятельности, будь то издание норм, принятие решений или иная деятельность, пока не достигнет определенного эффекта или результата. Законодательство о новых административных процедурах должно приобрести выраженный «административный» характер, в противоположность квази-законодательному или квази-судебному. Оно должно отражать особенности новых форм управления и включать весь цикл формирования последовательного подхода власти (public policy). Новые методы регулирования во многом способствовали устареванию традиционного разделения между правотворчеством и правоприменением».⁹ Хавьер Баренс сравнивает старые и новые административные процедуры по разным основаниям, но мы остановимся только на двух. По его мнению, природа старых административных процедур сводилась к обеспечению принятия решения, новые административные процедуры в контексте новых форм управления являют собой нечто большее – они могут пониматься как «система коммуникационного обмена между администрацией и гражданином». Старые административные процедуры обеспечивали принятие решения¹⁰, а новые административные процедуры способствуют формированию «подхода публичной власти к разрешению проблемы»¹¹.

Существующие административные процедуры в сфере планирования относились и пока относятся к квази-судебным («trial-type»). Общественность получает информацию о намерении власти принять решение. Публичное сообщение должно включать всю необходимую информацию с точки зрения

9 Хавьер Барнс. Изменяющаяся административная процедура. К третьему поколению административных процедур [Transforming Administrative Procedure. Towards the third generation of administrative procedures] / Доклад семинара по сравнительному административному праву Йельской школы права, 7-9 мая 2009 года. С. 26. URL : [http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Javier_Barnes_CompAdLaw_paper_\(rev\).pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Javier_Barnes_CompAdLaw_paper_(rev).pdf) (дата обращения 05.06.2015) «Административная процедура в контексте новых форм управления больше не может подражать «процедуре судебных заседаний», как в случае вынесения судебного решения, так и «законодательной процедуре», как видно в традиционных исполнительных подзаконных актах.

10 decision

11 Public policy solution

права и факта. Далее проводятся слушания перед административным органом, принимающим решение. В рамках этой процедуры сторонам дают возможность изложить свою точку зрения и подтвердить ее доказательствами. По результатам слушаний составляется протокол, содержащий информацию представленную заинтересованными лицами. Власти принимают решение с изложением обоснования. Такая процедура добавляет «демократической легитимности» принятому решению.¹²

Зададимся вопросом, что в реальности обеспечивает такая квази-судебная процедура – очевидно только организованное участие заинтересованных лиц и раньше этого было достаточно. В публикациях, посвященных проблемам соблюдения публичных интересов в государственном и муниципальном планировании выдвигается концепция «участия», согласно которой каков бы ни был результат планирования, если обеспечена возможность участия всех заинтересованных лиц в принятии решения – решение принято в публичном интересе. Эту концепцию противопоставляют концепции, которая концентрирует внимание на защите прав каждого индивида и требовании о справедливой компенсации каждому, чьи права нарушены.¹³ В обоих случаях достаточно проинформировать общественность должным образом о намерении принять плановое решение и обеспечить участие.

Обозначив скромную роль права в сфере планирования, известный английский административист П. Крейг предлагает три идеологии, которые могут определить эту скромную роль права, а значит и административных процедур. Во-первых, право может обеспечивать защиту частной собственности. Во-вторых, право может обеспечивать защиту публичных интересов, даже если это вступает в противоречие с защитой частной собственности. В-третьих, функцией права в сфере планирования может являться обеспечение участия общественности в принятии решений, что может противоречить двум предыдущим задачам. Последний подход иногда называют «популистским».¹⁴ Таким образом, административная процедура могла и не идти дальше участия и вовлечения.

12 Герман 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. 11.

13 Хизер Кемпбел, Роберт Маршалл. «Зловонное дыхание утилитаризма? Переоценка обоснования общественных интересов при планировании» [“Utilitarianism’s bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning”] // Planning Theory – Теория планирования (2002). Том 1 (2). С. 163-187.

14 Крейг П. П. Административное право [Administrative law] / Пятое переизданное издание. – Лондон: Sweet&Maxwell, 2006, с. 288.

Административная процедура направлена на принятие решения, и вполне может ограничиться «вовлечением» или «участием» в сочетании с последующей компенсацией, а может быть и ограничиться только компенсацией вреда тем, чьи права нарушены принятым решением. В большинстве случаев для принятия планового решения используется старое понимание административных процедур как обеспечивающих принятие решения ради самого решения, но не разрешения проблемы и обеспечения коммуникационного обмена между властью и гражданами.

В XXI веке стала явно проявляться, если так можно выразиться, «политическая недостаточность» административных процедур в сфере планирования.

Исследования по итогам проведения мега-проектов олимпийских игр, в том числе, в Канаде (в Ванкувере) говорят о том, что административные процедуры, связанные с обращением к общественному мнению, чаще всего не выявляют и не учитывают это мнение.¹⁵ Мнение жителей не принимается во внимание, а зачастую заинтересованные лица не привлекаются. Однако, это не особенно заботило власть, поскольку считалось, что общество всегда будет до определенной степени недовольно как «собака, всегда лающая на свои лапы».

Плановое решение, принятое с соблюдением всех административных процедур (с привлечением экспертов и проведением публичных слушаний), может, тем не менее, вызвать массовые беспорядки и вылиться в политические требования. Примеры можно привести примеры из разных юрисдикций – решение о реконструкции площади Таксим в Стамбуле (Турция), решение о прокладке федеральной трассы через Химкинский лес (Россия), проект реконструкции вокзала «Штуттгарт 21» (Германия).

Во всех случаях принятое плановое решение имеет «демократическую легитимность», решение принято, но при этом коммуникационного обмена между государством и обществом не произошло и проблема не разрешена.

15 Л. Портер, М. Джаконелли, Дж. Чейн, Д. Эби, Г. Вегенаар «Планировочное перемещение: Реальное наследие крупных спортивных мероприятий «просто человек в крошечной квартире»: вытесняемый Игры Содружества по олимпийскому генеральному плану в Ист-Энде Глазго в лондонской церемонии закрытия: Как закон, политика и зимние Олимпийские игры вытесняют неудобно расположенные сообщества с низким уровнем дохода в Комментарии Ванкувера: Восстанавливая общественный моральный облик: критический анализ политики и планирования» [“Planning Displacement: The Real Legacy of Major Sporting Events “Just a person in a wee flat”: Being Displaced by the Commonwealth Games in Glasgow's East End Olympian Masterplanning in London Closing Ceremonies: How Law, Policy and the Winter Olympics are Displacing an Inconveniently Located Low-Income Community in Vancouver Commentary: Recovering Public Ethos: Critical Analysis for Policy and Planning”] // Planning Theory & Practice – Теория и практика планирования. 2009. 10 (3). С. 395 – 418.

Политические последствия того, что административные процедуры обеспечили принятие решения, но не обеспечили разрешение проблемы, как мы видим, могут и не заставить себя долго ждать.

Интерпретируя довольно сложную мысль о коммуникации власти и гражданина в приложении к стратегическому планированию мы должны отметить следующее. В литературе по управлению всегда отмечалось, что эффективное управленческое воздействие планирования как метода управления возможно только при согласовании интересов и наоборот: планирование ждет крах в отсутствии необходимого уровня доверия между властью и гражданами. «Планы имеют большое мобилизационное значение. Представляя картину желаемого будущего, они формируют рациональные ожидания экономических агентов, стимулируют их экономическую активность в нужном направлении. В этом состоит одна из главных функций плана в рыночной экономике».¹⁶ Мобилизующая функция планов тесно связана с уровнем доверия общества к государству. Исторический опыт показывает, что отсутствие доверия к власти парализует регулирующее воздействие любого государственного планирования.¹⁷ В зависимости от уровня доверия к власти в государстве в сфере экономики хозяйствующие субъекты либо полагаются на предложенные государством планы, и тем самым приводят их в действие, либо, выражая недоверие, не принимают во внимание государственное планирование, тем самым уменьшая регулирующее воздействие планов.

Планирование – это специфическая сфера государственного управления, где о согласовании интересов говорят всегда и управленческий процесс идет снизу-вверх и сверху-вниз навстречу (так было и в советский период, несмотря на преобладание директивной модели – сверху вниз). Между тем, в «тяжелую годину» административная власть особенно призывает граждан к сотрудничеству, причем идеи коммуникационного обмена, согласования интересов или сотрудничества распространяются на все административно-правовые отношения. Потребность в коммуникационном обмене между властью и гражданином, потребность в согласовании интересов, а значит и в административных процедурах третьего поколения мы можем связать с усложнившимися внешними условиями – череда экономических кризисов, ресурсные кризисы и так далее.

16 Что и как следует планировать в рыночной экономике (Материалы круглого стола) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 4. С. 45.

17 Вуд С. Почему «индикативное планирование» потерпело неудачу: британская промышленность и образование Национального совета по экономическому развитию 1960-64 [Why “indicative planning” failed: british industry and the formation of National economic development council 1960-64] // Twentieth Century British History – Британская история 21го века. 2000. Том 11. Выпуск 4. С. 431-459.

Было бы заблуждением считать, что сама по себе идея согласования интересов – это нечто новое в административном праве. Дореволюционный российский ученый А. Елистратов, современник сложной экономической и политической ситуации в России перед революцией писал об идее сотрудничества: «Идея сотрудничества в широком значении этого слова должна получить, при современном строе публичных взаимоотношений весьма крупную роль в общей теории публичного права. Чем более организация власти для властвования исторически уступает свое место сложным техническим организациям общественных служб, тем более открывается простора для сотрудничества гражданина с властью» – и далее, – «Эта идея сотрудничества может также во многом помочь и при выяснении юридического смысла и значения тех вновь образующихся форм, в которых совершается организация общественных сил в связи с современной войной. Идеей сотрудничества укрепляется тесная связь должностного лица и гражданина. Когда жизненный опыт на каждом шагу показывает, что публичные службы в состоянии выполнять свое назначение не иначе, как при деятельном сотрудничестве граждан, должно неизбежно вырабатываться сознание, что сотрудник-гражданин есть то же должностное лицо».¹⁸ А. Елистратов подчеркивает необходимость внедрения идеи сотрудничества в условиях кризиса.

Итак, прежние административные процедуры, направленные на принятие решения, но не на разрешение проблемы, выполняли только «популистскую» задачу вовлечения. Однако, как показывает опыт политических беспорядков вовлечения или участия становится недостаточно. Новое понимание содержания административных процедур (административные процедуры третьего поколения) если пока на практике и не достигают нужного уровня коммуникации и согласования интересов, то требуют к этому стремиться.

Рассматривая общие подходы к административным процедурам в стратегическом планировании необходимо вспомнить, что плановые решения – это решения по управлению будущими рисками или «рисковые решения». Наука предлагает два подхода к принятию рискованных решений: принятие решений на основе мнения экспертов и/или вовлечение как можно большего круга лиц в принятие решения.¹⁹ В некоторых видах планирования признано невозможным привлекать широкий круг лиц (бюджетное планирование), для

18 Елистратов А. Должностное лицо и гражданин // Вопросы административного права. Книга 1. – М.: 1916, С. 76-89 на с. 83.

19 Лепсиус О. Управления рисками административного права [Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht] // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer – Публикации немецкой ассоциации конституционных адвокатов. – Берлин: OOO De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags, 2003, с. 266-315.

других характерно сочетание экспертного сопровождения и привлечение заинтересованных лиц.

Опираясь на подход к плановому решению как к решению по управлению рисками, мы можем говорить о том, что административные процедуры должны обеспечить вовлечение широкого круга лиц, а также экспертное сопровождение принятия плановых решений. Однако, с точки зрения управления рисками широкий круг лиц вовлекается не с целью согласовать интересы или придать «демократической легитимности» решению, а с целью «распылить» риск среди наибольшего круга субъектов и переложить ответственность за принятое решение на всех. Если обеспечено необходимое экспертное сопровождение процесса принятия планового решения, то возможно произойдет осознание своих интересов широким кругом лиц (носителями интересов) и даже возможно продвижение к согласованию интересов в рамках планирования.

В рамках настоящей статьи отметим еще одну проблему административных процедур, которая относится больше к организационно-технической сфере административного права и характерна только для планирования. Традиционные административные процедуры, направленные на принятие конкретного узкого управленческого решения, обычно не обеспечивают эффективное управление посредством планирования в связи с двухуровневой структурой решений в планировании вообще и в стратегическом планировании в частности с его акцентом на целеполагании.

Для планирования всегда характерно два уровня решений – плановое решение (план развития территории, план социально-экономического развития, бюджет и т. д.), которое направлено на обобщенный объект регулирования (территория как целое, социально-экономическая ситуация, финансовая система и т. д.) и конкретные решения на основе плана, направленные на узкий круг общественных отношений (выделение земель, разрешения на строительство, выделение средств (ассигнования) и т. д.). Принятие конкретных решений требует широкой свободы усмотрения, так как предвидеть все внешние условия на стадии принятия плана невозможно. Какими должны быть отдельные решения в рамках плана определяется управляющим субъектом, но все они должны вести к достижению желаемого состояния общественных отношений (достижение стратегической цели) к установленному сроку (горизонт планирования). Плановое решение (план) в стратегическом планировании является главенствующим и все решения в рамках плана должны оцениваться с учетом плана и его целей.

Два уровня решений в сфере планирования: план (плановое решение) и принятые на его основе решения (решение о выкупе земель, разрешения на строительство и т. д. (это касается не только территориального планирования)), принимаются на основе разных или даже разрозненных административных процедур. По общему правилу, отдельные решения в рамках принятого плана должны подчиняться плану, но соподчиненности административных процедур добиться сложно. Если уровней власти в государстве несколько, то ситуация усложняется различиями в административных процедурах планирования на уровне центра и регионов. В практике государств уже предпринимаются попытки унифицировать процедуры, в частности для наиболее значимых инфраструктурных проектов. В начале XXI века в Великобритании была предпринята попытка последовательно урегулировать планирование инфраструктуры и территорий – были приняты Акт о планировании и принудительном выкупе 2004 года (Planning and compulsory purchase act) и Акт о планировании 2008 (Planning Act 2008). В 2008 году в Акте о планировании появилось понятие инфраструктурных проектов национального значения (Nationally Significant Infrastructure Projects) и создан единый государственный орган Комиссия по инфраструктурному планированию (Infrastructure planning commission). Множественность административных процедур для инфраструктурных проектов отменена, создана единая процедура, которой занимается Комиссия – в данном случае план и принятие решений в рамках плана собраны в рамках одной административной процедуры.²⁰

С одной стороны, создание единой административной процедуры устраняет разнонаправленность решений и способствует последовательной реализации плана, с другой стороны, встает вопрос с перераспределением полномочий между уровнями власти, единая административная процедура в руках одного центрального ведомства отдаляет управление от заинтересованных лиц, чьи права могут быть нарушены.

В нашем небольшом исследовании мы обозначили наиболее важную системную проблему административных процедур для стратегического планирования – необходимость перехода к новому содержанию административных процедур. Для стратегического планирования нужны административные процедуры третьего поколения, обеспечивающие «разрешение проблемы» и формирование последовательного подхода в отличие от принятия решения

20 См. Закон о планировании и процедура Теллинга и Даксбери [Telling and Duxbury's planning law and procedure] / Под редакцией Р. М. С. Даксбери. 14-е издание. Типография Оксфордского Университета. 2010.

ради самого решения. Изменить необходимо не столько формы административных процедур, сколько содержание.

Одновременно, необходимо решить организационно-правовую проблему – проблему согласования или унификации административных процедур двух уровней решений: плана и конкретных решений в рамках плана, которые в конечном счете ведут к достижению поставленной в плане цели.

Список литературы:

1. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 № 172-ФЗ // Российская газета № 146 от 3 июля 2014 г.
2. Аснофф И. Стратегическое управление. – М.: Экономика, 1989.
3. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / Под ред. Ю. Н. Старилова. Монография. – М.: 2010.
4. Елистратов А. Должностное лицо и гражданин // Вопросы административного права. Книга 1. – М.: 1916.
5. Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования). – М.: БИБЛИО-ГЛОБУС, 2013.
6. Кудряшова Е. В. Соотношение права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования // Налоги и финансовое право. 2014. № 7.
7. Кузнецова Е. И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой: монография // Закон и право. 2006.
8. Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник / Б. В. Росинский, Ю. Н. Старилов. – М.: 2009.
9. Что и как следует планировать в рыночной экономике (Материалы круглого стола) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 4.
10. Barnes J. Towards a third generation of administrative procedure. / S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseh Comparative Administrative Law. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc. 2010.
11. Craig P. P. Administrative law. Fifth Edition Reprinted. London: Sweet&Maxwell, 2006.

12. Heather Campbel, Robert Marshall. "Utilitarianism's bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning", Vol 1 (2). Planning Theory (2002).
13. Hermann Pünder. German Administrative Procedure in a Comparative Perspective – Observations on the Path to a Transnational "Jus Commune Proceduralis" in Administrative Law. Jean Monnet Working Paper 26/13. New York: 2013.
14. Javier Barnes. Transforming Administrative Procedure. Towards the third generation of administrative procedures / Paper of Workshop on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7-9, 2009. ([http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Javier_Barnes_CompAdLaw_paper_\(rev\).pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Javier_Barnes_CompAdLaw_paper_(rev).pdf) (дата обращения : 05.06. 2015)).
15. L. Porter, M. Jaconelli, J. Cheyne, D. Eby, H. Wagenaar. "Planning Displacement: The Real Legacy of Major Sporting Events" "Just a person in a wee flat": Being Displaced by the Commonwealth Games in Glasgow's East End Olympian Masterplanning in London Closing Ceremonies: How Law, Policy and the Winter Olympics are Displacing an Inconveniently Located Low-Income Community in Vancouver Commentary: Recovering Public Ethos: Critical Analysis for Policy and Planning". Planning Theory & Practice, 2009, 10 (3).
16. Lepsius O. Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Band 63. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags – GmbH. 2003.
17. Telling and Duxbury's planning law and procedure. Edited by R M C Duxbury. 14th edition. Oxford University Press. 2010.
18. Wood S. Why "indicative planning" failed: British industry and the formation of National economic development council 1960-64 // Twentieth Century British History, 2000, Vol. 11, issue 4.

References:

1. Federal Law No. 172-FL from June 28, 2014 "On the Strategic Planning in the Russian Federation" dated June 28, 2014 [Federal'nyi zakon «O strategicheskom planirovanii v Rossiiskoi Federatsii» ot 28 iyunya 2014 № 172-FZ]. Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette, no. 146 from July 3, 2014.
2. Asnoff I. *Strategic Management* [Strategicheskoe upravlenie]. Moscow: Ekonomika, 1989.

3. Barnes J. Towards a third generation of administrative procedure. Under edition of S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseh, *Comparative Administrative Law*. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc. 2010.
4. Craig P. P. *Administrative law*. 5th Edition Reprinted. London: Sweet&Maxwell, 2006.
5. Davydov K. V. *Administrative Regulations of the Federal Bodies of Executive Power of the Russian Federation: Theory Issues* [Administrativnye reglamenty federal'nykh organov исполнител'noi vlasti Rossiiskoi Federatsii: voprosy teorii]. Under edition of Yu. N. Starilov, Monograph, Moscow: 2010.
6. Elistratov A. An Official and a Citizen [Dolzhnostnoe litso i grazhdanin]. *Voprosy administrativnogo prava – Issues of Administrative Law*, book 1, Moscow: 1916.
7. Heather Campbel, Robert Marshall. "Utilitarianism's bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning", Vol 1 (2). *Planning Theory* (2002).
8. Hermann Pünder. German Administrative Procedure in a Comparative Perspective – Observations on the Path to a Transnational "Jus Commune Proceduralis" in *Administrative Law. Jean Monnet Working Paper* 26/13, New York: 2013.
9. Javier Barnes. *Transforming Administrative Procedure. Towards the third generation of administrative procedures* / Paper of Workshop on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7-9, 2009. ([http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Javier_Barnes_CompAdLaw_paper_\(rev\).pdf](http://www.law.yale.edu/documents/pdf/CompAdminLaw/Javier_Barnes_CompAdLaw_paper_(rev).pdf) (accessed : 05.06. 2015)).
10. Kudryashova E. V. Correlation of Law and Policy in the Social Regulation of the State Financial Planning [Sootnoshenie prava i politiki v sotsial'nom regulirovanii gosudarstvennogo finansovogo planirovaniya]. *Nalogi i finansovoe pravo – Taxes and Financial Law*, 2014, no. 7.
11. Kudryashova E. V. *Modern Mechanism of Legal Regulation of State Planning (through the example of state financial planning)* [Sovremennyi mekhanizm pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo planirovaniya (na primere gosudarstvennogo finansovogo planirovaniya)]. Moscow: BIBLIO-GLOBUS, 2013.
12. Kuznetsova E. I. Strategic Analysis in the State Management of National Economy: Monograph [Strategicheskii analiz v sisteme gosudarstvennogo upravleniya natsional'noi ekonomikoi: monografiya]. *Zakon i pravo – State and Law*, 2006.

13. L. Porter, M. Jaconelli, J. Cheyne, D. Eby, H. Wagenaar. "Planning Displacement: The Real Legacy of Major Sporting Events "Just a person in a wee flat": Being Displaced by the Commonwealth Games in Glasgow's East End Olympian Masterplanning in London Closing Ceremonies: How Law, Policy and the Winter Olympics are Displacing an Inconveniently Located Low-Income Community in Vancouver Commentary: Recovering Public Ethos: Critical Analysis for Policy and Planning". *Planning Theory & Practice*, 2009, 10 (3).
14. Lepsius O. Risk Management in Administrative Law [Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht]. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer – Publications of the German Association of Constitutional Lawyers*, Band 63. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags – GmbH. 2003.
15. Starilov Yu. N. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: Uchebnik]. Under edition of B. V. Rossinskii, Yu. N. Starilov, Moscow: 2009.
16. *Telling and Duxbury's planning law and procedure*. Edited by R M C Duxbury, 14th edition, Oxford University Press, 2010.
17. What and How to Plan in a Market Economy (Round table materials) [Chto i kak sleduet planirovat' v rynochnoi ekonomike (Materialy kruglogo stola)]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Issues of State and Municipal Administration*, 2009, no. 4.
18. Wood S. Why "indicative planning" failed: British industry and the formation of National economic development council 1960-64. *Twentieth Century British History*, 2000, Vol. 11, issue 4.

Куянова А. В. / Kuyanova A. V.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АРЕСТ: ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ****ADMINISTRATIVE ARREST: PROSPECTIVE LINES
OF IMPROVEMENT THE LEGAL REGULATION****Куянова Арина****Викторовна,**

*кандидат юридических наук,
старший преподаватель ка-
федры административного
права и административной
деятельности органов вну-
тренних дел Омской акаде-
мии МВД России.*

В статье проанализированы спорные положения, связанные с реализацией на практике норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующих порядок назначения и исполнения административного ареста. Автором определены направления совершенствования института административного ареста, сформулированы предложения уточняющие отдельные положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), касающиеся порядка назначения и исполнения административного ареста.

Ключевые слова: административный арест, административное наказание, административная ответственность, административное правонарушение.

*Kuyanova Arina
Viktorovna,
c.j.s. (PhD in law), Senior lecturer of the Chair of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies at Omsk Academy of RF MIA.*

The article analyzes the controversial provisions relating to the implementation in practice the provisions of the Code on Administrative Offences of the RF, which regulate the procedure of imposition and execution of administrative arrest. The author defines the ways of improving the institute of administrative arrest, formulates proposals clarifying certain provisions of the Code on Administrative Offences of the RF (hereinafter – CAO RF) concerning the procedure of imposition and execution of administrative arrest.

Keywords: administrative arrest, administrative punishment, administrative responsibility, administrative offense.

Административный арест представляет собой особый вид административного наказания, который назначается судьей в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений, поскольку ограничивает права граждан на свободу и личную неприкосновенность.

Между тем, результаты деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2012-2014 годы свидетельствуют о том, что наказание в виде административного ареста судьи назначают в отношении 19,4 % (2012 г.), 18,02 % (2013 г.), 17,54 % (2014 г) лиц от общего числа лиц, подвергнутых административному наказанию [7]. В 2014 г. наказание в виде административного ареста было назначено в отношении 1 108 024 человек (рост +9,5% по отношению к 2013 г.). Кроме того, в КоАП РФ наметилась устойчивая тенденция увеличения количества статей, санкции которых предусматривают наказание в виде административного ареста.

В соответствии с ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ [1] (ч. 1 ст. 4. 13 проекта Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» [8]) административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или

пикетирования либо организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах до тридцати суток.

Согласно ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ (ч. 1 ст. 4. 13 проекта КоАП РФ) административный арест может назначаться в исключительных случаях. Перечень исключительных случаев в КоАП РФ отсутствует. По нашему мнению, административный арест может применяться только в тех случаях, когда с учетом характеристики личности и деяния нарушителя применение иных видов наказания не обеспечит реализации задач административной ответственности или при наличии обстоятельств, отягчающих административную ответственность.

Перечисленные в ст. 4.3 КоАП РФ обстоятельства не могут учитываться как отягчающие в случае, если они предусмотрены в качестве квалифицирующих признаков тех или иных составов административных правонарушений.

При наличии одновременно смягчающих и отягчающих обстоятельств административное наказание в виде административного ареста, по нашему мнению, назначаться не должно.

Недопустимо применять административный арест за то, что лицо, совершившее правонарушение, не в состоянии нести бремя ответственности по видам наказания имущественного характера. Именно по этой причине в настоящее время в юридическом сообществе нет единой позиции по вопросу о целесообразности применения ареста как вида административного наказания в соответствии с ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ [5, 75].

Перечень лиц, в отношении которых административный арест не может применяться предусмотрен в ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ. В декабре 2014 г. постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря № 1358 (во исполнение ч. 3 ст. 17 Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста» [2]) утвердило перечень заболеваний, препятствующих отбыванию административного ареста [3], тем самым фактически расширив круг лиц, в отношении которых наказание в виде административного ареста применяться не может. Однако на практике при назначении административного наказания судьи не всегда выясняют, есть ли у лица, в

отношении которого ведется производство по делу, заболевания, препятствующие отбыванию административного ареста. В результате во время приема лица, в отношении которого назначено административное наказание в виде административного ареста, в ходе медицинского освидетельствования выявляются заболевания, препятствующие отбыванию административного ареста, дежурный места отбывания административного ареста отказывает в приеме в место отбывания административного ареста, о чем делает запись в журнале учета. Постановление об административном аресте фактически остается не исполненным.

В соответствии с ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ постановление судьи об административном аресте исполняется сотрудниками органов внутренних дел немедленно после вынесения. Данное положение зачастую обосновывают тем, что административному аресту предшествует административное задержание.

В соответствии с ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ административное задержание как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, направлено на исполнение постановления по делу об административном правонарушении. Срок административного задержания включается в срок административного ареста (ч. 3 ст. 3.9, ч. 3 ст. 32.8 КоАП РФ). Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, передается на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения) (ч. 2 ст. 28.8 КоАП РФ), и дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, не позднее 48 часов с момента его задержания (ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ).

Аналогичный порядок исполнения наказания в виде административного ареста был предусмотрен в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях (далее – КоАП РСФСР) [4]. Согласно ст. 303 КоАП РСФСР постановление об административном аресте приводилось в исполнение немедленно после его вынесения, а в соответствии с ч. 2 ст. 266 КоАП РСФСР постановление районного суда или судьи о наложении административного взыскания являлось окончательным и не подлежало обжалованию в порядке производства по делам об административных правонарушениях, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Союза ССР и РСФСР. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации

от 28 мая 1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е. А. Арбузовой, О. Б. Колегова, А. Д. Кутырева, Р. Т. Насибулина и В. И. Ткачука» действующих законодательных актов Союза ССР и РСФСР, а также нормативных правовых актов Российской Федерации, которые бы предусматривали такие исключительные случаи, не было [6].

По нашему мнению, существующая упрощенная процедура применения административного ареста – единственного вида административного наказания, ограничивающего права и свободу человека, не может быть оправдана никакими причинами, в том числе целями экономии сил и средств, которые государство вынуждено затрачивать на поиск и принуждение лиц, уклоняющихся от исполнения постановления об административном аресте. Однако иную причину, повлиявшую на принятие законодателем нормы ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ, сложно усмотреть.

Следует отметить, что реализация обязанности по исполнению постановления об административном аресте защищена нормами российского законодательства, в частности ч. 2 ст. 20.25 КоАП РФ «Уклонение от исполнения административного наказания».

КоАП РФ не предусматривает механизма приостановления исполнения постановления о наложении административного наказания в виде административного ареста в связи с подачей жалобы на вынесенное судьей постановление (ч. 2 ст. 31.6 КоАП РФ).

В соответствии с ч. 2 ст. 30.2 КоАП РФ, жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы, а согласно ч. 3 ст. 30.5 КоАП РФ, упомянутая жалоба подлежит рассмотрению в течение суток с момента ее подачи, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест.

Проблема заключается в том, что несмотря на явно усматриваемое в данной норме желание законодателя ускорить процесс рассмотрения жалоб на постановления об административном аресте, рассмотрение подобных жалоб в указанные сроки на практике практически неосуществимо. Временные рамки рассмотрения жалобы на постановление об административном аресте не содержат реальной возможности в течение суток разрешить возможные ходатайства, назначить и провести экспертизу, истребовать дополнительные материалы, вызвать лиц, участие которых необходимо при

рассмотрении жалобы. До такой степени сжатые сроки рассмотрения жалобы при настоящих объемах нагрузки судей работают на понижение качества судебных решений.

Кроме того, в данной ситуации возникает вопрос: в каком правовом состоянии пребывают субъекты административного правонарушения, подав жалобу, когда наказание в отношении их уже реально исполняется.

В соответствии с ч. 3 ст. 30.16 КоАП РФ, жалоба на постановление по делу об административном правонарушении должна быть рассмотрена в течение двух месяцев со дня ее поступления в суд. Как показывает практика, установленный законодателем столь продолжительный срок рассмотрения жалобы на постановление об административном аресте в большинстве случаев не позволяет оперативно решать вопрос о восстановлении нарушенных прав и свобод лица, уже привлеченного к административной ответственности и *отбывшего наказание*.

Учитывая вышеизложенное, принимая во внимание, что юридические нормы, регламентирующие порядок назначения и исполнения административного ареста должны быть максимально продуманными и не входить в противоречие с положениями Конституции Российской Федерации, предлагаем:

1. Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ следующие изменения:

часть 2 ст. 3.9 КоАП РФ изложить в следующей редакции:

«Административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп, **при наличии заболевания, препятствующего отбыванию административного ареста**, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов».

часть 1 статьи 20.25 КоАП РФ изложить в следующей редакции:

«Неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный настоящим Кодексом,

– влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее двух тысяч рублей, либо обязательные работы на срок до 50 часов».

2. В целях обеспечения исполнения постановления об административном аресте, необходимо в приказе МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста» закрепить обязанность администрации места отбывания административного ареста обеспечивать дальнейшее исполнение назначенного наказания по окончании лечения лица, подвергнутого административному аресту.

3. Раздел XI «Медицинское обеспечение лиц, подвергнутых административному аресту» приказа МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста» дополнить пунктом 67¹ следующего содержания:

67¹. По окончании стационарного лечения лица, в отношении которого назначено наказание в виде административного ареста, администрация места отбывания административного ареста обеспечивает дальнейшее исполнение назначенного наказания.

4. Учитывая, что 20 января 2015 г. группой депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)», ст. 4.13 которого посвящена административному аресту, считаем целесообразным включение норм, которые **исключили бы возможность немедленного исполнения постановления о назначении наказания в виде административного ареста** в проект «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Особенная часть)».

Устранение указанных противоречий позволит повысить эффективность административного наказания в виде административного ареста и наилучшим образом защитить права и законные интересы граждан.

Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 265-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» // СЗ РФ. 2013. № 17. Ст. 2034.

3. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2014 г. № 1358 «Об утверждении перечня заболеваний, препятствующих отбыванию административного ареста» // СЗ РФ. 2014. № 51. Ст. 7442.

4. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

5. Моисеева О. В. О целесообразности применения административного ареста как вида административного наказания // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е. А. Арбузовой, О. Б. Колегова, А. Д. Кутырева, Р. Т. Насибулина и В. И. Ткачука» // Российская газета. 1999. 9 июня.

7. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей // URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения : 04.06.2015).

8. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=703192-6&02> (дата обращения : 27.05.2015).

References:

1. The Russian Federation Code on Administrative Offences No. 195-FL from December 30, 2001 (in addition of the Federal Law No. 265-FL from July 13, 2015) [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarushenii ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ]. SZ RF – *Collection of Law of the RF*, 2002, no. 1 (part 1), article 1.

2. Federal Law No. 67-FL from April 26, 2013 “On the Order of Serving an Administrative Arrest” [Federal’nyi zakon ot 26 aprelya 2013 g. № 67-FZ «O poryadke otbyvaniya administrativnogo aresta»]. SZ RF – *Collection of Law of the RF*, 2013, no. 17, article 2034.

3. RF Government Decree No. 1358 from December 12, 2014 “On approval of the List of Diseases that Prevent Serving of an Administrative Arrest” [Postanovlenie Pravitel’sstva RF ot 12 dekabrya 2014 g. № 1358 «Ob utverzhdenii perechnya zabolevanii, prepyatatstvuyushchikh otbyvaniyu administrativnogo aresta»]. SZ RF – *Collection of Law of the RF*, 2014, no. 51, article 7442.

4. The Code on Administrative Offences of the RSFSR [Kodeks RSFSR ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. *Vedomosti VS RSFSR – Gazette of the RSFSR Supreme Court*, 1984, no. 27, article 909.

5. Moiseeva O. V. About the Appropriateness of Application Administrative Arrest as a Form of Administrative Punishment [O tselesoobraznosti primeneniya administrativnogo aresta kak vida administrativnogo nakazaniya]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Tyumen State University*, 2013, no. 3.

6. Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 9-P from May 28, 1999 “On the case of verification of constitutionality of the part 2 article 266 and paragraph 3 part article 267 of the RSFSR Code on Administrative Offences in connection with the complaints of citizens E. A. Arbuzova, O. B. Kolegov, A. D. Kutyrev, R. T. Nasibulin and V. I. Tkachuk” [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 28 maya 1999 g. № 9-P «Po delu o provere konstitutsionnosti chasti vtoroi stat’i 266 i punkta 3 chasti pervoi stat’i 267 Kodeksa RSFSR ob administrativnykh pravonarusheniyakh v svyazi s zhalobami grazhdan E. A. Arbuzovoi, O. B. Kolegova, A. D. Kutyreva, R. T. Nasibulina i V. I. Tkachuka»]. *Rossiiskaya gazeta – Russian Gazette*, from June 9, 1999.

7. *Summary statistics on the activities of the federal courts of general jurisdiction and justices of the peace* [Svodnye statisticheskie svedeniya o deyatel’nosti federal’nykh sudov obshchei yurisdiktsii i mirovykh sudei]. Available at : <http://www.cdep.ru> (access : 04.06.2015).

8. <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=703192-6&02> (access : 27.05.2015).

Нгуен Ван Куанг / Nguyen Van Quang

**ПРИМЕНЕНИЕ ПРОЦЕДУРНЫХ ТРЕБОВАНИЙ
ДЛЯ ПРИНЯТИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕШЕНИЙ
В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ ВЬЕТНАМА**

(ПЕРЕВОД С АНГЛ. - КАБУЛИН Л. А.)

**THE APPLICATION OF PROCEDURAL REQUIREMENTS
FOR ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING
IN VIETNAM'S JUDICIAL PRACTICE**

*Нгуен Ван Куанг
кандидат юридических наук,
Ханойский Юридический Уни-
верситет, Вьетнам.*

В отличие от других стран Вьетнам не выработал общий закон административных процедур, излагающий общие руководящие принципы административных процедур, общие обязанности администраторов при осуществлении административных процедур или основные права участников административных процедур. Подробные административно-процессуальные нормы могут быть найдены во многих специальных законах, таких как Земельный закон, строительное законодательство, Закон о предприятиях или Закон о рассмотрении административных правонарушений, и т. д. В то время как невыполнение административных процедур является одним из многих оснований

Nguyen Van Quang
c.j.s. (PhD in law), Hanoi Law
University, Vietnam.

для пересмотра в соответствии с законодательством Вьетнама, отсутствие общего закона административных процедур вызывает определенные трудности для вьетнамских судов в судебном оспаривании процедурных ошибок административных решений. Анализируя закон и практические случаи, эта статья раскрывает недостатки административных процессуальных положений Вьетнамского административного права. Затем здесь также рассматриваются несколько вопросов о том, как улучшить в этом отношении вьетнамское административное право.

Ключевые слова: административное право Вьетнама, административные решения, принятие административных решений, административные процедуры, оспаривание административных решений.

Unlike some other countries in the world, Vietnam has not passed a general law of administrative procedures setting out common guiding principles of administrative procedures, common duties of administrators in conducting administrative procedures or fundamental rights of participants in administrative procedures. Detailed administrative procedural rules can be found in many special laws such as Land Law, Building Law, Law on Enterprises or Law on Handling of Administrative Law Offences, and etc. While failure to comply with administrative procedures

is one amongst many grounds for review under the law of Vietnam, the absence of a general law of administrative procedures causes certain difficulties for Vietnamese courts to judicially challenge administrative decisions of procedural errors. By analysing the law and practical cases, this paper reveals inadequacies of administrative procedural provisions under the Vietnamese administrative law. It then also addresses several issues of how to improve Vietnamese administrative law in this regard.

Keywords: administrative law of Vietnam, administrative decisions, administrative decisions making, administrative procedures, challenging of administrative decisions.

Обычно в процессе принятия административных решений, вьетнамскому административному праву требуются администраторы для соблюдения юридически установленных административных процедур. Принцип законности, который требует от лиц, принимающих административные решения, соблюдать правовые нормы, как по существу, так и процедурно, может быть выведен из конкретных положений, изложенных в законе Вьетнама. Поэтому, согласно закону Вьетнама, несоблюдение административных процедур является одним из многих оснований для пересмотра.

В отличие от некоторых других стран, таких, как Япония и Германия, Вьетнам не принял общий закон об административных процедурах, устанавливая общие руководящие принципы административных процедур, общие обязанности администраторов в проведении административных процедур или основные права участников административных процедур. На самом деле, был призыв принять закон об административных процедурах во Вьетнаме, но задержка принятия этого закона по-прежнему существует. Вопрос о необходимости принять общий закон об административных процедурах, в то время как подробные административные процессуальные нормы могут быть найдены во многих специальных законах, таких как Земельный закон,

строительное законодательство, Закон о Предприятиях или Закон о рассмотрении административных правонарушений, вызвал эту задержку. Отсутствие общего закона об административных процедурах, как упоминалось выше, вызывает определенные трудности для вьетнамских судов в судебном оспаривании административных решений, которые затрагивают законные права и интересы граждан из-за несоблюдения процедурных требований. Учитывая эту практику, процедурные требования для принятия административных решений, согласно вьетнамскому административному праву, главным образом понимаются как:

- i. Административные решения должны быть приняты в течение сроков, установленных законом;
- ii. Административные решения должны быть приняты в соответствии с формами предписанными законом;
- iii. Административные решения должны быть приняты в соответствии с любыми административными формальностями установленными законом.

Для судебного обжалования законности административных решений с точки зрения процедурных требований, вьетнамские суды сослались на три категории упомянутые выше. Практическое применение этих процедурных требований вьетнамскими судами выявило ряд недостатков вьетнамского административного права. Путем анализа применения процедурных требований для принятия административных решений в судебной практике Вьетнама, эта статья рассматривает ряд вопросов о том, как улучшить вьетнамское административное право в этой области.

1. Оспаривание законности административных решений вьетнамскими судами на основании отказа соблюдать административные процедуры

По сути, вьетнамские суды строго следуют правилу, что административное решение будет признано недействительным, если оно не соответствует какому-либо процедурному требованию, независимо от того незначительная, существенная или несущественная ли это ошибка.¹ Дело *Lan Huong u Thanh Nam Enterprises против Народного комитета Хошимина* ниже является примером, иллюстрирующим строгое правило указанное выше.²

1 Административное Подразделение Верховного Народного Суда [TÒA HÀNH CHÍNH – TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO] // Руководство по решению административных дел [SỐ TAY TRAO ĐỐI NGHIỆP VỤ GIẢI QUYẾT ÁN HÀNH CHÍNH]. 2001, С. 12 (неопубликованный материал, в базе данных автора).

2 См.: Н. Тхань, Слушание дела, в котором Народный Совет Хошимина оспаривается двумя предприятиями [Xét xử vụ UBND TP HCM bị hai doanh nghiệp kiện]. VNNEXPRESS, 21 июля, 2005. URL : vietbao.vn/An-ninh-Phap-luat/Xet-xu-vu-UBND-TP-HCM-bi-hai-doanh-nghiep-kien/10918862/218/.

Lan Huong и Thanh Nam Enterprises была предоставлена лицензия на производство косметики. Однако эти предприятия использовали юридически зарегистрированную торговую марку «Miss» компании Saigon Cosmetics Company для маркировки своих косметических продуктов. 11 августа 2003 года Народный комитет Хошимина принял Решение № 3272 о наложении штрафа 150,000,000 донгов на два предприятия на том основании, что они совершили административное нарушение в отношении интеллектуальной собственности. Lan Huong и Thanh Nam Enterprises инициировали дело в Административном отделе Народного Суда Хошимина, оспаривая Решение Народного комитета Хошимина № 3272 на том основании, что Комитет не выполнил требования по срокам.³ Суд первой инстанции постановил, что, так как все основные моменты административного решения были абсолютно законными, несмотря на то, что оно было принято с опозданием, административное решение было оставлено в силе. Тогда Lan Huong и Thanh Nam обратились в Апелляционный отдел Верховного Народного Суда, основываясь на том, что соблюдение временных сроков требуется законом и администраторы должны строго следовать им, постановляя, что оспариваемое решение недействительно.⁴

По общему признанию, строгое соблюдение административных процедур необходимо подчеркнуть, и можно утверждать, что решение Верховного Народного Суда в деле *Lan Huong и Thanh Nam Enterprises против Народного комитета Хошимина* убедительно, так как закон применимый к делу четко определяет законность решения в случае несоблюдения процессуальных норм. Однако, довольно спорно жесткое мнение о законности административных решений (актов), которые не соблюдают процессуальные требования, особенно, когда закон умалчивает о действительности таких решений (актов).⁵

3 Статья 56 Указа от 2002 года о Рассмотрении административных правонарушений Вьетнама устанавливает данный временной предел для принятия административного решения о наложении административного штрафа «в течение 10 дней или 30 дней в сложных случаях со дня доклада об административном правонарушении, компетентный сотрудник обязан принять административное решение о наложении административного штрафа на нарушителя». Этот Указ также отмечает, что в случаях необходимости компетентный сотрудник может попросить разрешения, чтобы продлить время принятия решения при условии, что увеличенное время не превышает 30 дней; компетентному сотруднику не позволено принимать решения о наложении штрафов, если он или она не соблюдает требования временных пределов.

4 См. сноску 2 выше. Н. Тхань.

5 См.: Ле Суан Тан. Некоторые точки зрения относительно организации и функционирования административных судов [Một số ý kiến về tổ chức và hoạt động của Tòa hành chính] // Государство и право [NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT], июль 2002, стр. 33; см. также: Нгуен Тхань Бинь. Концепция юрисдикции народных судов в урегулировании административно-правовых жалоб [Khai niệm thẩm quyền của tòa án nhân dân trong giải quyết các khiếu kiện hành chính của công dân] // Обзор юриспруденции [LUẬT HỌC], октябрь 2001, стр. 25-27.

По сути, нарушения административных процедур отличаются от случая к случаю; некоторые могут быть значительными, тогда как другие могут быть незначительными и несущественными в отношении качества административного решения (акта). Например, одно из процедурных требований Верховного Народного Суда Вьетнама истолковывается так, что административное решение должно быть представлено в юридически установленной письменной форме.⁶ Тем не менее, вопрос о том, следует ли суду отменить решение в неправильной письменной форме, основное содержание которого законно, является спорным. Это, кажется, несколько непрактичным, если Верховный Народный Суд Вьетнама высказывает мнение, что любое нарушение процедур в отношении принятия административного решения может аннулировать административное решение. Это мнение решительно поддерживается ссылкой на право и юридическую практику некоторых зарубежных стран, таких как Австралия и Китай.

В Австралии, к законности оспариваемого в судебном порядке административного решения с несоблюдением установленных процедур относятся по-разному в зависимости от того есть ли законодательное намерение соблюсти предписанные административные процедуры, правовая предпосылка для осуществления права. В общем, если нарушение процедурных требований четко затрагивает качество решения по вопросу, эти требования должны быть обязательными, и таким образом, оспариваемое решение должно быть признано недействительным; в тех случаях, когда нарушение является незначительным и несущественным, законность этого решения по вопросу не должна быть затронута.⁷

Суды Китая имеют тот же подход, который наблюдается в Австралии относительно вопроса действительности административного решения, которое не соответствует процедурным требованиям. Хотя была предложена «долгосрочная» направленность, что суды будут рассматривать все административные решения, которые не соответствуют правовым процедурным требованиям, как недопустимые, законность этих решений оценивается народными судами Китая исходя из характера процессуальных ошибок.⁸

6 См. сноску 1 выше: Административное Подразделение Верховного Народного Суда [TÒA HÀNH CHÍNH – TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO].

7 См.: Проект Blue Sky против Австралийского комитета по телевидению и радиовещанию (1998) 194 CLR 355; 153 ALR 490 в CLR 390, [93] Макхью, Гуммов, Кирби и и Хейн Джей Джей.

8 Л. Фенг, Административно-правовые процедуры и средства правовой защиты в Китае. 1996 г., стр. 190. Фенг в основном цитировал Ло Хао Цай, Система судебного пересмотра в Китае [ZHONG GUO SI FA SHEN CA ZHI DU] (1993 г.), за его обсуждения процедурных ошибок в отношении принятия административных решений.

В основном, китайские правоведы разделяют административные процедуры на неправовые административные процедуры (или обычные административные процедуры) и правовые административные процедуры. Первые относятся к тем, сформулированным самими административными органами, пока они не противоречат общим правовым принципам. Соблюдение неправовых административных процедур необязательно; таким образом, нарушение этих процедур не влияет на действительность административных решений. Последние относятся к тем, которые изложены в законодательстве, и их соблюдение является обязательным. Тем не менее, незначительные нарушения правовых административных процедур, которые, как правило, толкуются как те, которые не причиняют никакого вреда основным правам и интересам, не являются критичными для оспариваемых административных решений. Административные решения, нарушающие обязательные правовые процедуры, наоборот признаются недействительным.

2. Оспаривание законности административных решений судами Вьетнама на основании несоблюдения правил «процедурной справедливости» («естественной справедливости»)

В развитых правовых системах, отказ от «процедурной справедливости» или «естественной справедливости» изложен в качестве основания для судебного пересмотра административных решений.⁹ Термин «естественная справедливость», который берет начало в Римской империи, относится к ситуациям, когда применяются *audi alteram partem* (право быть выслушанным) и *nemo iudex in parte sua* (ни один человек не может судить самого себя).¹⁰ Принципы естественной справедливости главным образом регулируют все судебные решения судей, и затем процессы квазисудебных решений судебных учреждений для гарантирования того, что эти процессы имеют основания и справедливы. Совсем недавно правило естественной справедливости расширило сферу своего применения на процесс принятия административных решений из-за роста административных решений, как в количестве, так и в их значении.

В принципе, отказ от естественной справедливости можно установить в качестве основания для судебного пересмотра административного действия, демонстрируя нарушение одного или обоих из двух основных правил: (I) в процессе принятия решений, лицо, принимающее решение, должно

9 В праве США, термином, который является аналогом «естественной справедливости» или «процессуальной справедливости», является «надлежащая правовая процедура».

10 См.: Юридический словарь Дюхайма онлайн. Доступно на <http://www.duhaime.org/dictionary/dict-no.aspx> ac.

выслушать лицо, чьи законные права и интересы будут затронуты решением; (II) в ходе принятия решения лицо, принимающее решение, не должно быть или казаться предвзятым. Административное решение, которое не соблюдает принцип «естественной справедливости» (или «процессуальной справедливости»), будет отменено.

Согласно праву Вьетнама, так называемые правила «процессуальной справедливости» или «естественной справедливости» в принятии административных решений не были всесторонне разработаны. Эта практика легко понимается в контексте переходной правовой системы. В прошлом, во многих сферах управления, процедурные правила защиты физических лиц и организаций, чьи законные права и интересы могут быть затронуты в процессе принятия административных решений, такие как «справедливое слушание», «право на причины» или «раскрытие информации» практически отсутствовали во вьетнамском административном праве. Например, хотя принятие административного решения о наложении административного штрафа на нарушителей административного права непосредственно включает в себя ограничение прав, интересов, свободы, собственности и средств преступников, каких-либо правил в отношении процедурной справедливости в Указе от 2002 года о Рассмотрении административных правонарушений Вьетнама замечено не было (этот Указ в настоящее время заменен Законом о рассмотрении административных правонарушений от 2012 года, который вступил в силу 1 июля 2013 г.). Это означает, что в то время почти все нарушители административного права не имели возможности объяснения и опровержения, или возможности узнать причины принятия административного решения о наложении на них штрафных санкций.

Однако следует отметить, что правила процессуальной справедливости, хотя и ограниченные, можно найти в некоторых последних законах Вьетнама. Эти законы требуют от лиц, принимающих административные решения, соблюдение некоторых конкретных процедурных требований с целью обеспечить то, что их решения не затронут законные права и интересы физических лиц и учреждений. Ниже приведены три типичных примера:

- для принятия решения о рекультивации земель в общественных интересах, до достижения окончательного решения, лица, принимающие решение, Земельным Законом от 2013 года обязываются информировать землепользователей о причинах рекультивации, времени и плане исполнения

решения и их возможной компенсации; землепользователей подробно консультируют о соответствующих административных решениях.¹¹

- Закон об Обжаловании от 2011 г. требует того, что в ходе принятия решений, лица, принимающие решения, должны напрямую общаться с респондентом и апеллянтом для уточнения деталей дела и предложения возможных решений по делу; другими словами, «справедливое слушание» представляется апеллянту, чьи законные права и интересы могут быть негативно затронуты административным решением, касающимся жалобы.¹²

- Закон о рассмотрении административных правонарушений от 2012 г. в некоторых случаях, предусмотренных законом, возлагает на правонарушителя право вносить разъяснения до принятия административных решений, накладывающих наказания на правонарушителей.¹³

В какой-то степени эти виды процессуальных требований, указанные выше, также выражают идеи процессуальной справедливости согласно вьетнамскому административному праву. Административное решение, не соответствующее этим требованиям, может быть оспорено на основании несоблюдения процедурных требований. Другими словами, при оспаривании законности административных решений, вьетнамские суды не относятся к «отказу от процессуальной справедливости» как к отдельному основанию судебного пересмотра. Однако учитывая важность правил процессуальной справедливости, серьезное внимание следует уделить проблеме рассматриваемой вьетнамскими законодателями. С одной стороны правила процессуальной справедливости должны быть полностью включены во вьетнамское административное право. С другой стороны, если вьетнамское административное право примет гибкий подход к воздействию процедурных ошибок, как предложено выше, процедурные ошибки, которые негативно затрагивают законные права и интересы физических лиц и учреждений (отказ от процессуальной справедливости), должны признаваться фатальными для административных решений.

3. Необходимость общего закона об административных процедурах во Вьетнаме

Конституция Вьетнама 2013 года гласит, что «Социалистическая Республика Вьетнам является социалистическим конституционным государством народа, для народа и во имя народа».¹⁴ Для достижения этой цели, большое

11 См. статью 69 Земельного Закона от 2013 г. [Luật Đại Đất].

12 См. статью 30 Закона об Обжаловании от 2013 г. [Luật Khiếu nại].

13 См. статью 61 Закона о рассмотрении административных правонарушений от 2011 г. [Luật xử lý vi phạm hành chính].

14 См. статью 2 Конституции Вьетнама от 2013 г.

внимание следует уделять улучшению административного процессуального права. Дело в том, что административная процедура играет важную роль в обеспечении эффективного и действенного осуществления и соблюдения закона в духе уважения верховенства права и законных прав и интересов отдельных лиц и организаций. Приведенный выше анализ оспаривания законности административных решений вьетнамскими судами на основании отказа соблюдать процессуальные требования предлагает несколько идей совершенствования вьетнамского административного права путем принятия общего закона об административных процедурах.

Во-первых, хотя подробные административные процедурные нормы могут быть найдены во многих специальных законах, общий закон об административных процедурах имеет важное значение. Этот закон будет в состоянии предложить общие положения, на основании которых подробные правила административной процедуры последовательно закреплены в специальных законах. Как отмечалось выше, эти общие положения должны включать в себя:

- Руководствующие принципы административного права, такие, как гибкость, простота, уместность, быстрота административных процедур и беспристрастность государственных должностных лиц, осуществляющих административные процедуры.
- Основные права участников административных процедур, такие, как право быть выслушанным, право на проверку документов, право на консультацию и информацию от государственных органов.
- Общие процедурные требования к государственным должностным лицам, осуществляющим административные процедуры, и участникам административных процедур.

Во-вторых, в целях рассмотрения административных решений, общий закон об административных процедурах может служить в качестве источника права, подтверждающего общие основания, включающие процедурные требования. В ходе административного или судебного пересмотра административных решений, рецензенты могут установить твердые основания пересмотра, ссылаясь как на эти общие процедурные требования, так и на конкретные процедурные требования, установленные специальными законами.

В-третьих, также в целях пересмотра административных решений, для общего закона об административных процедурах актуально предоставление общих правил определения обоснованности административных решений с

процедурными ошибками. Эти правила представляются весьма важными для судов в принятии решения о том должно ли административное решение под вопросом быть аннулировано, если будут найдены соответствующие процедурные ошибки. Однако, хотя право, основанное на законодательных актах, может легко вывести такие общие правила, но определение того, что именно влечет каждая норма, является не легкой задачей и обычно требует ссылки на случаи, в которых правовые нормы в этом отношении конкретно интерпретированы и последовательно применяются. Отвечая на этот вопрос, следует отметить, что последний Закон об организации народных судов Вьетнама (Закон 2014 года) официально представил принятие системы прецедентного права во Вьетнаме. Статья 22 Закона говорит, что «Совет Судей Верховного Народного Суда (ССВНС) имеет права и обязанности по выбору кассационных решений ССВНС и стандартных исполненных решений других судов для разработки прецедентов, которые будут опубликованы для изучения и применения всеми судами».

Список литературы:

1. Административное Подразделение Верховного Народного Суда [TÒA HÀNH CHÍNH – TÒA ÁN NHÂN DÂN TỐI CAO] // Руководство по решению административных дел [SỐ TAY TRAO ĐỐI NGHIỆP VỤ GIẢI QUYẾT ÁN HÀNH CHÍNH]. 2001.
2. Л. Фенг. Административно-правовые процедуры и средства правовой защиты в Китае. 1996 г.
3. Ле Суан Тан. Некоторые точки зрения относительно организации и функционирования административных судов [MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TÒA HÀNH CHÍNH] // Государство и право [NHÀ NƯỚC VÀ PHÁP LUẬT], июль 2002.
4. Ло Хао Цай. Система судебного пересмотра в Китае [ZHONG GOU SÍ FA SHEN CÀ ZHI DÙ]. 1993 г.
5. Н. Тхань, Слушание дела, в котором Народный Совет Хошими-на оспаривается двумя предприятиями [XÉT XỬ VỤ UBND TP HCM BỊ HAI DOANH NGHIỆP KIẾN]. VNNEXPRESS, 21 июля, 2005. URL : vietbao.vn / An-ninh-Phap-luat/Xet-xu-vu-UBND-TP-HCM-bi-hai-doanh-nghiep-kien/10918862/218/ (дата обращения : 24.04.2015).
6. Нгуен Тхань Бинь. Концепция юрисдикции народных судов в урегулировании административно-правовых жалоб [KHAI NIỆM THẨM

QUYỀN CỦA TÒA ĂN NHÂN DÂN TRONG GIẢI QUYẾT CÁC KHIẾU KIẾN HÀNH CHÍNH CỦA CÔNG DÂN] // Обзор юриспруденции [LUẬT HỌC], октябрь 2001.

7. Юридический словарь Дюхайма онлайн. Доступно на <http://www.duhaime.org/dictionary/dict-no.aspx> ac (дата обращения : 13.04.2015).

References:

1. *Duhaime's online legal dictionary*, available at : <http://www.duhaime.org/dictionary/dict-no.aspx> ac (accessed : 13.04.2015).
2. H. Thanh, Hearing the case in which the People's Council of Ho Chi Minh City is challenged by the two enterprises [XÉT XỬ VỤ UBND TP HCM BỊ HAI DOANH NGHIỆP KIẾN]. *VNNEXPRESS* from July 21, 2005, available at : <http://vietbao.vn/An-ninh-Phap-luat/Xet-xu-vu-UBND-TP-HCM-bi-hai-doanh-nghiep-kien/10918862/218/> (accessed : 24.04.2015).
3. L. Feng, *Administrative Law Procedures and Remedies in China*, 1996.
4. Le Xuan Than, Some Viewpoints Regarding the Organisation and Functioning of Administrative Courts [MỘT SỐ Ý KIẾN VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TÒA HÀNH CHÍNH]. *NHA NUOC VA PHAP LUAT – State & Law*, July 2002.
5. Luo Hao Cai, *Judicial Review System in China* [ZHONG GOU SÍ FA SHEN CÀ ZHI DÙ]. 1993.
6. Nguyen Thanh Binh, Concept of the People's Courts' Jurisdiction to Resolve Administrative Law Complaints [KHAI NIỆM THẨM QUYỀN CỦA TÒA ĂN NHÂN DÂN TRONG GIẢI QUYẾT CÁC KHIẾU KIẾN HÀNH CHÍNH CỦA CÔNG DÂN]. *LUẬT HỌC – Jurisprudence Review*, October 2001.
7. The Administrative Division of the Supreme People's Court [TÒA HÀNH CHÍNH – TÒA ĂN NHÂN DÂN TÔI CAO]. *SỐ TAY TRAO ĐỐI NGHIỆP VỤ GIẢI QUYẾT ẮN HÀNH CHÍNH – The Manual for Resolving Administrative Cases*, 2001.

Шерстобоев О. Н. / Sherstoboev O. N.

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ****ADMINISTRATIVE PROCEDURES: SOME ISSUES OF PUBLIC
ADMINISTRATION IN THE FIELD OF MIGRATION****Шерстобоев Олег****Николаевич,**

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры истории го-
сударства и права, консти-
туционного права Новосибир-
ского юридического институ-
та (филиала) Национального
исследовательского Томского
государственного универси-
тета.*

В статье рассматривается специфика административной реформы в иммиграционной сфере. Долгое время государство, реформируя государственное управление, решало задачи экономического развития. В результате были упрощены процедуры легализации иностранных граждан на российской территории, появилась категория высококвалифицированных специалистов. Проблема заключается в недооценке надзорной функции государства. Представляется, что административная реформа должна преследовать должный баланс между регулятивной и охранительной функциями государства в иммиграционной сфере.

Ключевые слова: административное право, административная реформа, иностранные граждане, государственные услуги, административный надзор, административное выдворение.

Sherstoboev Oleg

Nikolaevich,

c.j.s. (PhD in law), Associate professor at the Department of history of state and law, constitutional law of Novosibirsk Law Institute (branch) of the National Research Tomsk State University.

The article deals with the specificity of administrative reform in the immigration field. For a long time the state's task while regulating public administration has been the solving of economic development problems. As a result of this the procedures of legalization of foreign citizens in the Russian territory were simplified, and appeared a category of highly skilled professionals. The problem lies in the underestimation of the supervisory function of the state. It appears that the administrative reform should seek a due balance between the regulatory and protective functions of the state in the field of immigration.

Keywords: administrative law, administrative reform, foreign citizens, public services, administrative supervision, administrative expulsion.

Административные процедуры – это одна из ключевых категорий административного права любой страны. Имеется два варианта их легального закрепления. В первом, они опираются на базовый закон, единый для деятельности большинства субъектов публичной администрации. Во втором, для каждой процедуры разрабатывается самостоятельный нормативный правовой акт, который не всегда может приобретать силу закона. В целом, в России реализуется вторая модель, при которой деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц опирается на подзаконные акты – административные регламенты. Значительное их количество, отсутствие единой для всех нормативной основы свидетельствуют о фрагментарности административно-правового регулирования процедур, потенциал которых не используется государством на сто процентов. В итоге, снижается эффективность государственного управления и, одновременно, в полном объеме не обеспечиваются права невластных участников публичных правоотношений.

При этом не все так плохо. Административная реформа последнего десятилетия выявила новую тенденцию. Ряд федеральных законов четко

обозначили официальную позицию по поводу юридического обеспечения взаимоотношения субъектов публичной администрации с гражданами и организациями. Данные отношения складываются в трех направлениях: предоставление государственных услуг, осуществление административного надзора, реализация административной ответственности. В первых двух проявляются классические административные процедуры. В третьем, административно-юрисдикционный процесс. Из них, категория государственных услуг представляется наиболее проблемной. Это объясняется неразвитостью теории, а также существующим дисбалансом между доктринальными высказываниями и практикой административной реформы. Справедливо замечание Л. А. Мицкевич о том, что «сама теория публичных услуг выглядит в настоящее время скорее как концепция, нежели как действительно разработанная теория»¹. Иными словами, намечены основные идеи, сформулированы некоторые понятия, ряд принципов. При этом, все это не представляет стройной законченной системы взглядов, объясняющих взаимосвязь различных элементов правовой конструкции на всех этапах предоставления услуги.

В российской науке имеется спор о сущности государственных услуг. Во многом он сводится к определению их перечня. Например, согласно действующим регламентам, выдача (замена) паспорта – это государственная услуга, предоставляемая органами Федеральной миграционной службы России (далее – ФМС России). Распространено мнение, что такая деятельность напоминает «навязанную услугу», неполучение которой карается административным штрафом. В итоге, этой деятельности отказывается в «праве» именоваться государственной услугой. Полагаю, что такой подход не имеет прикладного значения. Подобная трактовка искажает суть юридической конструкции государственной услуги, оставляя за границами дискуссии действительное ее предназначение, направленное на упрощение «жизни» гражданам при обращении в органы власти. Главными категориями, описывающими государственную услугу, отграничивающими ее от надзорной деятельности, являются не навязывание и наказуемость, а доступность, своевременность, полнота. Следовательно, основной акцент при определении государственной услуги должен смещаться на процедуру ее осуществления². Именно в этом случае, права гражданина обеспечиваются уже в ходе повседневной управленческой

1 Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: сравнительное наполнение: монография. – М.: Проспект, 2015. С. 165.

2 Так, Л. А. Мицкевич отмечает, что «в немецком административном праве исследуется не столько понятие услуги, сколько понятие позитивного государственного управления». См.: Мицкевич Л. А. Указ. соч. С. 168.

деятельности. В таком случае, категория административной процедуры позволяет оценивать весь спектр управленческой деятельности субъектов публичной власти. В итоге, предоставление государственной услуги, например информирование, может встраиваться в надзорную управленческую конструкцию.

Минимальные стартовые условия при внедрении рассматриваемой конструкции не позволили государству охватить все ее аспекты. Часто взгляд реформаторов концентрировался на сроках предоставления государственных услуг. Необходимость их уменьшения соседствует с такими понятиями как «качество», «эффективность». Известны случаи, когда проверка качества предоставляемой услуги заключалась в проверке времени, отведенного регламентами для осуществления юридически-значимых действий субъектами публичной администрации. Так, ст. 14 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³ закрепляет требования к стандарту предоставления государственной или муниципальной услуги. Из четырнадцати позиций, составляющих данную норму, три устанавливают хронологические параметры. Это срок предоставления государственной или муниципальной услуги; максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги и при получении результата предоставления государственной или муниципальной услуги; срок регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги. Именно эти позиции являются наиболее простыми для проверки, но они с большей долей вероятности подвержены нарушению. Тем не менее, качество услуги не сводится только к исполнению ее сроков, которые являются только одним из условий достижения доступности услуги. Административная реформа предлагает два направления, призванных раскрыть указанный принцип. Во-первых, разнообразятся места взаимодействия субъектов административных правоотношений. Услуги могут предоставляться в помещениях органов, а также в многофункциональных центрах организации предоставления государственных и муниципальных услуг. Во-вторых, оптимизируются технологии обмена информацией между органами и гражданами (организациями). Прежде всего, это связывается с электронным документооборотом. В этом случае, действует федеральный «Портал государственных услуг» – полностью автоматизирующий механизм взаимодействия граждан с органами⁴.

3 Федеральный закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 31.12.2014) // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

4 Положением о федеральной государственной информационной системе «Единый портал

Нужно отметить, что полностью электронных услуг на данный момент органами ФМС России не предоставляется. Иностранцам гражданам на Портале предлагаются лишь две услуги: 1) выдача разрешений на работу иностранным гражданам, прибывшим в порядке, требующем получения визы; 2) продление срока действия статуса вынужденного переселенца. В остальных случаях, иностранные граждане могут обратиться к ресурсам Портала лишь для получения информации о деятельности органов ФМС России, своих правах и обязанностях, а также имеющихся административных процедурах. Кроме этого, через Портал можно ознакомиться с формами документов, заполнить их и передать в орган ФМС России. В эту группу попадают следующие юридически-значимые действия: оформление и выдача приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства; выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации; выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание; осуществление миграционного учета в Российской Федерации; оформление, выдача, продление срока действия и восстановление виз иностранным гражданам и лицам без гражданства. В основном Портал используется для информирования граждан о правовых режимах услуг. Идентичные сведения находятся и на официальных сайтах органов. Они также позволяют осуществлять частичное электронное взаимодействие между участниками административных процедур. Чаще всего, это касается записи на прием, получения форм документов, информирования о режиме работы ответственных должностных лиц, а также иных контактных данных.

В целом, использование электронных средств при предоставлении государственных услуг упростило жизнь гражданам, а также смягчило давление на органы. Подготовительная стадия предоставления государственной услуги (выдача бланков документов, иной информации, консультирование) «уходит» в On-line, позволяя должностным лицам концентрироваться на выполнении властных функций. Но внедрение данных технологий сталкивается с рядом неюридических проблем. Эффективное использование электронных ресурсов требует наличия у граждан и должностных лиц особой культуры. Они должны доверять системе электронного документооборота, также как и, привычному для них, бумажному, с традиционными подписями и печатями. Формирование такого образа мыслей требует времени и усилий со стороны

государства. Важна также организационная и технологическая проработка управленческих схем, которые должны быть просты в использовании и удобны для участников процедуры. Пока эти качества не всегда сопутствуют действующим вариантам⁵.

В миграционной сфере имеются специфические решения, направленные на обеспечение доступности государственных услуг. В начале XXI века государство озаботилось вопросами сокращения очередей в помещениях миграционных органов, минимизации необходимых для получения государственной услуги документов, простоте их заполнения, уменьшением сроков ожидания властного решения. Все перечисленные факторы в той или иной степени нашли отражение в законе о миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства⁶. Так, встать на миграционный учет теперь можно в отделениях Почты России. По сути, перед нами воплощение идеи о шаговой доступности оказания государственных услуг. Кстати, в мае 2012 г. Президентом Российской Федерации обозначена задача увеличить к 2015 г. долю граждан, имеющих доступ к получению публичных услуг по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах до 90%⁷. Для временно пребывающих иностранцев данная проблема была решена уже к 2007 г (с вступлением в силу закона о миграционном учете). Закрепленный алгоритм действий заинтересованных субъектов позволил сократить сроки получения легализующего документа. Порядок таков: принимающая сторона заполняет уведомление о прибытии, работник почты отделяет от него отрывную часть, проставляет на ней штамп и передает принимающей стороне. Этот документ

5 Интересные данные приведены в работе А. В. Червяковского, А. В. Куяновой, А. Е. Юрицина, посвященной оценке качества государственных услуг, предоставляемых УФМС России по Омской области. Авторы отметили, что «получатели государственных услуг приходят в подразделения УФМС России по Омской области, часто уже имея достаточную информацию о предоставляемых миграционной службой государственных услугах. Основные источники ее получения: предварительные консультации с сотрудниками УФМС России по Омской области – 1019 респондентов (47,6%), получение дополнительной информации через СМИ – 908 чел. (42,4%), по телефону – 981 чел. (45,8%)». См.: Чернявский А. В., Куянова А. В., Юрицин А. Е. Актуальные вопросы оценки населением качества работы сотрудников УФМС России по Омской области при оказании государственных услуг // Законодательство и практика. 2014. № 1. С. 81.

В целом, опрошенные респонденты остались довольны качеством работы миграционных органов, но в числе каналов получения предварительной информации о предоставляемых услугах нет электронных ресурсов, официальных сайтов ФМС России и УФМС России, портала государственных услуг. Очевидно, что многие по-прежнему предпочитают личное общение с сотрудниками, контакты по телефону, чем более удобное взаимодействие через сеть Интернет.

6 Федеральный закон от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 22.12.2014) // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

7 Пункт 1 «б» Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

и подтверждает право иностранца на пребывание в России. С 2012 г. уведомление о прибытии также допускается направлять в миграционный орган через единый многофункциональный центр.

Несмотря на кажущийся эффект, преобразования законодательства остались половинчатыми. Например, непонятно почему реформирование не затронуло институт административного надзора. Ведь упрощение легализации осуществлялось на фоне значительной «нелегальной иммиграции». По некоторым оценкам в стране с нарушением законодательства в первом десятилетии XXI в. находилось до 15 млн. человек⁸. Сейчас эта цифра видимо сократилась, но незначительно. Упрощение процедуры легализации иностранцев создало предпосылки для злоупотребления предоставленным правом. Так, известны случаи постановки на учет временно пребывающих иностранных граждан по поддельным документам, а также по несколько десятков человек в одном жилом помещении. Например, по данным миграционного ведомства (Управления ФМС России по Иркутской области) за период с 1 января 2009 г. по 30 ноября 2009 г, гражданкой Л. по адресу своей регистрации было поставлено на миграционный учет 680 человек⁹. Ведь почтовые работники не являются государственными служащими, у них нет необходимых для выявления подобных ситуаций знаний, умений и навыков, а главное, отсутствуют властные полномочия. Они выполняют функцию передаточного механизма, а сотрудники ФМС России теперь осуществляют проверку только после получения и обработки уведомления о прибытии. Наконец, реформирование миграционного законодательства 2006-2007 гг. не затронуло статусы временно и постоянно проживающих иностранных граждан, которые по-прежнему должны были являться в помещения миграционных органов, собирать и предоставлять пакеты документов, необходимых для получения разрешения на проживание или вида на жительство. Для них ситуация несколько изменилась в 2010 г., с разрешением подавать необходимые для легализации документы через сеть Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

8 Так, Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН в докладе о развитии человека 2009 г. представил следующую информацию о количестве нелегальных иммигрантов: «Оценки числа нелегальных мигрантов ряда стран – в том числе Российской Федерации, Таиланда, ЮАР – колеблются в пределах от 25% до 55% населения» // Глава 2 Люди в движении: кто, куда и почему перемещается [электронный ресурс] // Официальный сайт Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН // http://www.un.org/ru/development/hdr/2009/hdr_2009_ch2.pdf (дата обращения : 04.07.2015).

9 Официальный сайт ФМС России [электронный ресурс] // http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=50859&spphrase_id=1016154 (дата обращения : 06.01.2012).

Промежуточный вывод таков. Российское государство существенно упростило процедуры предоставления государственных услуг в иммиграционной сфере. При этом оно не позаботилось об адресности реформы. Наиболее льготный режим легализации был установлен для временно пребывающих иностранцев, из числа которых в основном пополняется когорта «нелегалов». Временно и постоянно проживающие иностранные граждане приобретают свой статус после всевозможных проверок, доказав свою лояльность российскому правопорядку. Но для них процедуры постановки на учет, а также последующего взаимодействия с органами ФМС России остаются довольно обременительными. Особенностью административной реформы в иммиграционной сфере стало то, что она затронула лишь значительные категории иностранных граждан, а отношения конкретного лица к российскому правопорядку, полезность его для России практически не учитывались. Лишь год назад государство предприняло попытку ввести бальную систему для иностранных лиц, а также привязало срок запрета на въезд после высылки из страны к опасности высылаемого иностранца. В идеале ситуация должна меняться. От государства требуется выстраивать индивидуальные отношения с каждым иммигрантом, в зависимости от его поведения. Чем большую опасность он представляет, тем более тщательными должны быть проверки. И, наоборот, с лицами, не представляющими опасности, следует выстраивать отношения, опираясь на принцип доверия. Пока указанная политика не получила должного воплощения в жизни. Административные процедуры должны стать институтом, объединяющим все виды управленческой деятельности публичных субъектов. Они позволяют объединять как предоставление услуг, так и осуществление надзора. Например, встраивая позитивные управленческие конструкции (информирование и пр.) в надзорное производство. «Административные процедуры, как отметил Ю. Н. Старилов, – неотъемлемая и постоянно присутствующая в современной административной системе правового государства область административно-правового регулирования, главная цель которого – установление принципов административных процедур, порядка принятия административных актов, обеспечения прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, а также разрешения посредством надлежащих процедурных форм административно-правовых споров»¹⁰.

10 Старилов Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронежского государственного университета. Сер: Право. 2014. № 3. С. 7.

Отчасти дисбаланс позитивного и негативного регулирования в иммиграционной сфере объясняется неразвитостью принципов, на которые должны опираться все административные процедуры. Тем не менее, ряд основополагающих начал в течение первого десятилетия XXI века активно внедрялись в практику органов государственного управления. Самым известным из них является принцип пропорциональности. Пожалуй, впервые его прикладное значение было воспринято при реализации мер принуждения, применяемых к иностранным гражданам. Его внедрение обусловлено практикой Европейского Суда по правам человека, а также Конституционного Суда Российской Федерации по делам о высылке иностранных граждан. Например, определяющими стали решения Европейского Суда по правам человека: Чахал против Соединенного Королевства от 15 ноября 1996 г.¹¹; Серинг против Соединенного Королевства от 7 июля 1989 г.¹². Для России этот принцип получил отражение в деле Лю и Лю против России от 6 декабря 2007 г.¹³. В целом Конституционный Суд полностью воспринял позицию Европейского Суда (Определение от 2 марта 2006 № 55-О «По жалобе гражданина Грузии Тодуа Кахабера»¹⁴; Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 № 155-О «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁵ и др.). Эти позиции нашли отражение в практике судов общей юрисдикции.

Можно отметить, что сейчас суды при решении вопроса о высылке иностранцев из России взвешивают право членов семьи высылаемого на семейное

11 Постановление Европейского суда по правам человека от 15 ноября 1996 «Чахал (Chahal) против Соединенного Королевства» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

12 Постановление Европейского суда по правам человека от 07 июля 1989 «Серинг (Soering) против Соединенного Королевства» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

13 Постановление Европейского суда по правам человека от 06 декабря 2007 «Дело «Лю и Лю (Liu and Liu) против Российской Федерации» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

14 Определение Конституционного Суда РФ от 02 марта 2006 № 55-О «По жалобе гражданина Грузии Тодуа Кахабера на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

15 Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. № 155-О «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Справочно-правовая система Консультант Плюс.

благополучие, а также состояние здоровья. Показательна последняя ценность. Закон императивен: ВИЧ-инфицированный иностранный гражданин подлежит депортации. Конституционный Суд РФ оставил в стране гражданина Украины, сославшись на то, что в случае его высылки пострадают его супруга и дочь – граждане России, проживающие в Москве. Сам иностранец опасности для российского правопорядка не представляет, поскольку не ведет асоциального образа жизни, выполняет предписания врачей. Суды общей юрисдикции пошли еще дальше. Например, один из судов Нижнего Новгорода не применил депортацию к ВИЧ-инфицированному иностранцу, сославшись на гуманитарные соображения. Все родственники иностранного гражданина проживали в России, на родине у него никого не осталось. Сам он нуждался в уходе. Если бы высылка состоялась, то больной оказался бы в гораздо худших условиях, чем те, в которых он существовал на российской территории.

Тем не менее, принцип пропорциональности не превратился в общий принцип деятельности органов государственного управления. Прежде всего, сказывается отсутствие общей доктрины. Даже в делах о высылке встречаются случаи ненадлежащего его применения. Часто суды опираются на непроверенные данные. Например, суд установил наличие у иммигранта супруги, российской гражданки, со слов самого иностранца. В итоге, он остался в России. В целом, наличие семьи, члены которой проживают на российской территории, почти всегда позволяют иностранцам избежать высылки. В таких случаях, не соблюдается баланс индивидуальных и публичных интересов. Не исследуются все элементы пропорциональности: допустимость, обоснованность, соразмерность. В итоге, создаются предпосылки злоупотребления правом, например, при заключении фиктивных браков. Выход видится во всеобъемлющей разработке данного принципа, адаптации имеющейся практики к иным случаям, требующим взвешивания интересов. Нужно чтобы его постулаты реализовывались уже при рассмотрении дела органами публичного управления. Не следует забывать и о других принципах, определяющих основу административных процедур. Именно принципы, правильно сформулированные, понятые правоприменителями и реализуемые в их деятельности, призваны снять спор о допустимости административной дискреции. Очевидно, что без усмотрения выстраивать эффективное управление невозможно, стремление предусмотреть все управленческие казусы в регламентах бесперспективно. Поэтому у органа всегда должен быть правовой инструментарий позволяющий осуществлять его полномочия в нестандартных, не предусмотренных четкими предписаниями ситуациях. В таких условиях

принципы оказываются важным подспорьем¹⁶. Примеры из иммиграционной практики хорошо это демонстрируют.

В заключение следует сделать несколько выводов общего характера. 1. Административные процедуры должны получить постоянную «прописку» в отечественном административном праве. 2. Необходима действенная доктрина, обеспечивающая должный правовой режим административных процедур, пригодный для всех сфер государственного управления. Видимо начать исследование следует с общих и специальных принципов. Первым из них должен стать принцип пропорциональности. 3. После этого, возможно будет реализовать идею общего закона (кодекса) об административных процедурах.

16 Об административном усмотрении см.: Давыдов К. В. Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский опыт // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 5. С. 9 – 26.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 18 июля 2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (ред. от 22.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.
2. Федеральный закон от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.
3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.
4. Глава 2 Люди в движении: кто, куда и почему перемещается // Официальный сайт Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН. URL : http://www.un.org/ru/development/hdr/2009/hdr_2009_ch2.pdf (дата обращения : 04.07.2015).
5. Давыдов К. В. Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский опыт // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 5.
6. Мицкевич Л. А. Очерки теории административного права: сравнительное наполнение: монография. – М.: Проспект, 2015.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 02 марта 2006 № 55-О «По жалобе гражданина Грузии Тодуа Кахабера на нарушение его конституционных прав пунктом 7 статьи 7 Федерального закона «О правовом

положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].

8. Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. № 155-О «По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].

9. Официальный сайт ФМС России [электронный ресурс] // http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=50859&sphrase_id=1016154 (дата обращения : 06.01.2012).

10. Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

11. Постановление Европейского суда по правам человека от 07 июля 1989 «Серинг (Soering) против Соединенного Королевства» // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].

12. Постановление Европейского суда по правам человека от 15 ноября 1996 «Чahal (Chahal) против Соединенного Королевства» // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].

13. Постановление Европейского суда по правам человека от 06 декабря 2007 «Дело «Лю и Лю (Liu and Liu) против Российской Федерации» // Консультант Плюс. Версия Проф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2015].

14. Старилов Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административного процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронежского государственного университета. Сер: Право. 2014. № 3.

15. Чернявский А. В., Куянова А. В., Юрицин А. Е. Актуальные вопросы оценки населением качества работы сотрудников УФМС России по Омской области при оказании государственных услуг // Законодательство и практика. 2014. № 1.

References:

1. Federal Law No. 109-FL from July 18, 2006 "On Migration Registration of Foreign Citizens and Stateless Persons in the Russian Federation" (ed. from 12.22.2014) [Federal'nyi zakon ot 18 iyulya 2006 № 109-FZ «O migratsionnom uchete inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva v Rossiiskoi Federatsii» (red. ot 22.12.2014)]. *SZ RF – Collection of Law of the RF*, 2006, no. 30, article 3285.
2. Federal Law No. 210-FL from July 27, 2010 "On the Arrangement the Provision of State and Municipal Services" (ed. from 31.12.2014) [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2010 № 210-FZ «Ob organizatsii predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug» (red. ot 31.12.2014)]. *SZ RF – Collection of Law of the RF*, 2010, no. 31, article 4179.
3. RF Presidential Decree No. 601 from May 7, 2012 "On the Main Directions of Public Administration Improvement" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 7 maya 2012 № 601 «Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya»]. *SZ RF – Collection of Law of the RF*, 2012, no. 19, article 2338.
4. Chapter 2. People in Motion: Who, Where and Why Move [Glava 2 Lyudi v dvizhenii: kto, kuda i pochemu peremeshchaetsya]. *Official site of the United Nations Department of Economic and Social Affairs*, available at : http://www.un.org/ru/development/hdr/2009/hdr_2009_ch2.pdf (accessed : 04.07.2015).
5. Chernyavskii A. V., Kuyanov A. V., Yuritsin A. E. Topical Issues of Quality Evaluation by the Population of the Public Employees' Work of the Federal Migration Service of Russia for Omsk region in the Provision of State Services [Aktual'nye voprosy otsenki naseleniem kachestva raboty sotrudnikov UFMS Rossii po Omskoi oblasti pri okazanii gosudarstvennykh uslug]. *Zakonodatel'stvo i praktika – Legislation and Practice*, 2014, no. 1.
6. Davydov K. V. Judicial Control over Discretionary Administrative Acts: European Experience [Sudebnyi kontrol' za diskretnymi administrativnymi aktami: evropeiskii opyt]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Public Law*, 2014, no. 5.
7. Mitskevich L. A. *Essays on the Theory of Administrative Law: a Comparative Content: Monograph* [Ocherki teorii administrativnogo prava: sravnitel'noe napolnenie: monografiya]. Moscow: Prospekt, 2015.
8. *Official site of the FMS of Russia*, available at : http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=50859&phrase_id=1016154 (accessed : 06.01.2012).

9. Provision on the federal public information system “Unified portal of public and municipal services (functions)” approved by the RF Government Decree No. 861 from October 24, 2011 [Polozhenie o federal’noi gosudarstvennoi informatsionnoi sisteme «Edinyi portal gosudarstvennykh i munitsipal’nykh uslug (funktsii)», utv. Postanovleniem Pravitel’sтва Rossiiskoi Federatsii ot 24 oktyabrya 2011 g. № 861]. SZ RF – *Collection of Law of the RF*, 2011, no. 44, article 6274.

10. Resolution of the European Court of Human Rights from July 7, 1989 “Soering v. the United Kingdom” [Postanovlenie Evropeiskogo suda po pravam cheloveka ot 07 iyulya 1989 «Sering (Soering) protiv Soedinennogo Korolevstva»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

11. Resolution of the European Court of Human Rights from November 15, 1996 “Chahal v. the United Kingdom” [Postanovlenie Evropeiskogo suda po pravam cheloveka ot 15 noyabrya 1996 «Chakhal (Chahal) protiv Soedinennogo Korolevstva»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

12. Resolution of the European Court of Human Rights from December 6, 2007 “Liu and Liu v. the Russian Federation” [Postanovlenie Evropeiskogo suda po pravam cheloveka ot 06 dekabrya 2007 «Delo “Lyu i Lyu (Liu and Liu) protiv Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

13. Ruling of the Constitutional Court of the RF No. 55-O from March 2, 2006 “On the complaint of a citizen of Georgia Kakhaber Todua against violation of his constitutional rights by paragraph 7 article 7 of the Federal Law “On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation” [Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 02 marta 2006 № 55-O «Po zhalobe grazhdanina Gruzii Todua Kakhabera na narushenie ego konstitutsionnykh prav punktom 7 stat’i 7 Federal’nogo zakona «O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul’tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

14. Ruling of the Constitutional Court of the RF No. 155-O from May 12, 2006 “On the complaint of a citizen of Ukraine X. against violation of his constitutional rights by paragraph 2 article 11 of the Federal Law “On the Prevention of Spread in the RF of a Disease Caused by the Human Immunodeficiency Virus (HIV)”, by paragraph 13 article 7 and paragraph 13 article 9 of the Federal Law “On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation”

[Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 12 maya 2006 g. № 155-O «Po zh-alobe grazhdanina Ukrainy X. na narushenie ego konstitutsionnykh prav punktom 2 stat'i 11 Federal'nogo zakona «O preduprezhdenii rasprostraneniya v Rossiiskoi Federatsii zabolevaniya, vyzyvaemogo virusom immunodefitsita cheloveka (VICH-infektsii)», punktom 13 stat'i 7 i punktom 13 stat'i 9 Federal'nogo zakona «O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiiskoi Federatsii»]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2015.

15. Starilov Yu. N. About the Two Main Modern Directions of the Development of Russian Administrative and Administrative-procedural Legislation (theses) [O dvukh glavnykh sovremennykh napravleniyakh razvitiya rossiiskogo administrativnogo i administrativnogo protsessual'nogo zakonodatel'stva (tezisy)]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta – Bulletin of the Voronezh State University*, Ser: Pravo, 2014, no. 3.

Требования к оформлению статей

Статьи публикуются в авторской редакции, без исправлений. Со стороны редакций возможна лишь техническая правка текста. Редакции журнала не несет ответственности за недостоверные данные в статьях. Авторы принимают на себя ответственность за достоверность сведений, изложенных в статье, в том числе и за отсутствие плагиата.

В редакции журналов направляются окончательные варианты статей, не требующих доработок.

К публикации принимаются статьи, удовлетворяющие следующим требованиям по расположению и структуре текста:

- а) УДК и ББК
- б) ФИО и сведения об авторе (авторах): ученое звание, ученая степень, место работы, учебы (жирным шрифтом, выравнивание по левому краю с отступом абзаца 1 см., курсивом, строчными буквами), на русском языке
- в) наименование статьи (по центру заглавными буквами, жирным шрифтом), на русском языке
- г) аннотация (не более 8 строк) и ключевые слова основной текст статьи (выравнивание по ширине), на русском языке
- д) пункты б)-г) на английском языке
- е) текст статьи выполняется в редакторе Microsoft Office Word со следующим форматированием:
 - шрифт - Times New Roman
 - основной текст - кегль 14
 - межстрочный интервал 1,5
 - все поля - 2 см
 - отступ абзаца - 1 см
 - ориентация - книжная, без переносов, без постраничных сносок

Примечание. Рисунки и графики (распределить по тексту и сгруппировать);

ж) литература и источники (на русском и английском языке);

з) ссылки (сноски) на литературу печатаются внутри текста в квадратных скобках после цитаты. Сначала указывается номер источника, а после запятой номер страницы, например, [12, 21]. Сноски на несколько источников внутри квадратных скобок разделяются точкой с запятой, например, [14,6; 12,58].

Журнал публикует открытые сведения об авторе (авторах), к которым помимо указанных ученого звания, ученой степени, места работы, учебы, относятся: почтовые реквизиты автора, по которым автору заинтересованным лицом может быть направлена корреспонденция по прочитанной в журнале статье или адрес электронной почты.

Более подробная информация размещена на сайте редакции – www.kizilov-inc.ru

[Http://www.sanar64.ru](http://www.sanar64.ru)

ООО "САНАР"
комплекс юридических услуг



[Http://www.kizilov-inc.ru](http://www.kizilov-inc.ru)



ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

WWW.GARANT.RU