

ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2023. № 2

Учредитель: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет»

Редакционная коллегия:

Ю. Н. Старилов,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т,
засл. деятель науки РФ (гл. ред.);

Ю. Б. Носова,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т (зам. гл. ред.);

О. В. Зотова,
Воронеж. гос. ун-т (отв. секр.);

О. В. Баулин,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

П. Н. Бирюков,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

А. Н. Бумагин,
канд. юрид. наук, пред. Девятнадцатого
арбитражного апелляционного суда
(г. Воронеж);

Т. М. Бялкина,
д-р юрид. наук, проф., Воронеж. гос. ун-т;

Н. А. Громошина,
д-р юрид. наук, проф.,
Московский гос. юрид. ун-т
имени О. Е. Кутафина (МГЮА);

А. Б. Зеленцов,
д-р юрид. наук, проф.,
Российский ун-т дружбы народов,
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;

Д. В. Зотов,
канд. юрид. наук, доц., Воронеж. гос. ун-т;

Т. Д. Зражевская,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т, засл. юрист РФ;

С. Д. Князев,
д-р юрид. наук, проф.,
Конституционный Суд РФ
(г. Санкт-Петербург),
засл. деятель науки РФ, засл. юрист РФ;

П. И. Кононов,
д-р юрид. наук, проф.,
судья Второго арбитражного
апелляционного суда (г. Киров);

А. В. Кочетков,
канд. юрид. наук, доц.,
Тамбовский гос. ун-т имени Г. Р. Державина;

С. В. Курчевская,
канд. юрид. наук,
судья Второго кассационного суда
общей юрисдикции;

А. В. Малько,
д-р юрид. наук, проф.,
Поволжский институт (филиал) РПА
Минюста России, засл. деятель науки РФ;

И. И. Марков,
пред. Липецкого областного суда
(в отставке), засл. юрист РФ;

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Колобова Т. В. Защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций органами публичной власти и должностными лицами5

Федяева Л. И. История и современность развития судебного нормоконтроля по административным делам9

ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Орлов А. В. Правовые позиции Конституционного Суда России и их проявление в административном судопроизводстве 17

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Павленко К. А. К вопросу о применении льгот по оплате государственной пошлины в административном судопроизводстве 21

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ25

С. Н. Махина,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т;

Е. И. Носырева,
д-р юрид. наук, проф.,
Воронеж. гос. ун-т;

Р. А. Подопригора,
д-р юрид. наук, проф.,
Конституционный Суд
Республики Казахстан (г. Астана,
Республика Казахстан);

О. С. Рогачева,
д-р юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т;

Б. В. Россинский,
д-р юрид. наук, проф.,
Московский гос. юрид. ун-т
имени О. Е. Кутафина (МГЮА),
засл. юрист РФ;

Д. Г. Фильченко,
канд. юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т;

О. Н. Шеменёва,
д-р юрид. наук, доц.,
Воронеж. гос. ун-т

Журнал зарегистрирован
Федеральной службой по надзору
в сфере связи, информационных
технологий и массовых
коммуникаций (Роскомнадзор):
Свидетельство о регистрации
средства массовой информации
ПИ № ФС 77-66564 от 21.07.2016

Журнал входит в систему РИНЦ
(Российский индекс
научного цитирования)
на платформе elibrary.ru

Подписной индекс:
ПС818 Электронный каталог
"Почта России"

Адрес редакции:
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10а, к. 707
e-mail: juristar@law.vsu.ru;
nosova_y@law.vsu.ru

Редактор **Ю. С. Гудкова**
Компьютерная верстка **Е. Н. Попуга**

Дата выхода в свет 05.03.2025.
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 3,8.
Усл. п. л. 3,3. Тираж 25. Заказ 566

Адрес издателя:
Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж, пл. Ленина, 10

Адрес типографии
Издательского дома ВГУ:
394018 Воронеж, ул. Пушкинская, 3

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

JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2023. № 2

Founder: Federal State Budget Educational Institution
of Higher Education «Voronezh State University»

Editorial board:

Yu. N. Starilov,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University,
honoured scientist of the Russian Federation
(chief editor);

Yu. B. Nosova,
candidate of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University (deputy editor);

O. V. Zotova,
Voronezh State University
(secretary in chief);

O. V. Baulin,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

P. N. Biriukov,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

A. N. Bumagin,
candidate of legal sciences, chairman of the
Nineteenth Arbitral Appeal Court (Voronezh);

T. M. Bialkina,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

N. A. Gromoshina,
doctor of legal sciences, professor,
Moscow State Law University
named after O. E. Kutafin (MSAL);

A. B. Zelentsov,
doctor of legal sciences, professor,
Peoples' Friendship University of Russia,
honoured scientist of the Russian Federation
honoured lawyer of the Russian Federation;

D. V. Zotov,
candidate of legal sciences,
associate professor, Voronezh State University;

T. D. Zrazhevskaya,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University,
honoured lawyer of the Russian Federation;

S. D. Kniazev,
doctor of legal sciences, professor,
Constitutional Court
of the Russian Federation
(St. Petersburg),
honoured scientist of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Russian Federation;

P. I. Kononov,
doctor of legal sciences, professor,
judge of the Second Arbitral
Appeal Court (Kirov);

A. V. Kochetkov,
candidate of legal sciences,
associate professor, Tambov State University
named after G. R. Derzhavin

CONTENTS

THEORY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Kolobova T. V. The protection of violated or disputed rights, freedoms
and legitimate interests of citizens and organizations by public
authorities and officials 5

Fedyaeva L. I. The history and modernity of the development of
judicial regulatory control in administrative cases..... 9

PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Orlov A. V. Legal positions of the Constitutional Court of Russia and
their manifestation in administrative proceedings..... 17

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Pavlenko K. A. On the issue of application of privileges for the payment
of state duty in administrative proceedings 21

REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION 27

S. V. Kurchevskaya,
candidate of legal sciences,
judge of the Second Court of Cassation
of General Jurisdiction;

A. V. Malko,
doctor of legal sciences, professor,
Volga Region Institute (branch) of the RPA
of the Ministry of Justice of Russia,
honoured scientist of the Russian Federation

I. I. Markov,
chairman of the Lipetsk Regional Court
(retired), honoured lawyer of the
Russian Federation;

S. N. Makhina,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

E. I. Nosyreva,
doctor of legal sciences, professor,
Voronezh State University;

R. A. Podoprigora,
doctor of legal sciences, professor,
Constitutional Court
of the Republic of Kazakhstan
(Astana, Republic of Kazakhstan);

O. S. Rogacheva,
doctor of legal sciences, associate professor,
Voronezh State University;

B. V. Rossinskiy,
doctor of legal sciences, professor,
Moscow State Law University
named after O. E. Kutafin (MSAL),
honoured lawyer of the Russian Federation;

D. G. Filchenko,
candidate of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University;

O. N. Shemeniova,
doctor of legal sciences,
associate professor,
Voronezh State University

Registered by the Federal Service
of supervision in sphere of communications,
information technologies and mass
communications (Roskomnadzor):
Registration certificate ПИ № ФС 77-66564

Journal is included in RISC system (Russian
Science Citation Index)
in the e-library platform

Subscription index:
ПС818 of the Electronic catalog
"Russian Post"

Editorial address:
394018, Russia, Voronezh,
Lenin Sq., 10a, r. 707
e-mail: juristar@law.vsu.ru;
nosova_y@law.vsu.ru

© Voronezh State University, 2023
© Design, original-model.
Publishing House
of Voronezh State University, 2023

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

УДК 342.9

Т. В. Колобова

Воронежский государственный университет

ЗАЩИТА НАРУШЕННЫХ ИЛИ ОСПАРИВАЕМЫХ ПРАВ, СВОБОД И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ

Автор рассматривает административное судопроизводство как важную гарантию защиты прав граждан и организаций и исследует институт обращения уполномоченных государственных органов и должностных лиц в суд с административными исками в защиту прав и свобод других лиц.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство; гарантии защиты прав граждан и организаций; лица, выступающие в защиту прав и интересов других лиц, неопределенного круга лиц; прокурор.

THE PROTECTION OF VIOLATED OR DISPUTED RIGHTS, FREEDOMS AND LEGITIMATE INTERESTS OF CITIZENS AND ORGANIZATIONS BY PUBLIC AUTHORITIES AND OFFICIALS

The author considers administrative legal proceedings as an important guarantee of the protection of the rights of individuals and organizations and explores issues of the appeal of prosecutors and authorized entities to the court with an administrative legal action in order to protect the rights and freedoms of other persons.

K e y w o r d s: administrative legal proceedings; guarantees for the protection of human rights; persons who act in defense of the rights and interests of other persons, an indefinite circle of persons; the prosecutor.

Чтобы уравновесить фактическое положение сторон в административных процессуальных отношениях, в которых только один участник обладает властными полномочиями, требуются способы защиты интересов более «слабой» стороны – гражданина или организации¹. Такие способы защиты предусматривает административное судопроизводство.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)² закрепляет особый порядок осуществления судебной власти, направленный на обеспечение гарантий реализации прав, свобод, законных интересов граждан и их организаций.

Согласно ст. 4 КАС РФ каждому заинтересованному лицу гарантируется право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность,

а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных КАС РФ и другими федеральными законами.

Под судебной защитой прав физических и юридических лиц в науке административного права понимается специальный способ осуществления правосудия по обращениям граждан и их объединений о защите прав и законных интересов в ходе внесудебного и судебного административного процесса³.

В рамках судебной защиты гражданами оспариваются решения и действия (бездействие) органов публичной власти и их должностных лиц.

К основным характеристикам административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, нарушающих права и свободы граждан, относятся следующие:

– в их основе лежит административно-правовой спор (конфликт);

– участниками спора (конфликта) являются, с одной стороны, физические и юридические лица, а с другой – субъекты, наделенные властными полномочиями;

– разрешение данного спора осуществляется в процессуальной форме;

– предусмотрен особый порядок рассмотрения административных дел.

Не каждое действие исполнительного органа может быть обжаловано в суд путем подачи административного иска. В научной литературе предмет иска ограничивается в двух направлениях. С одной стороны, как правило, в порядке административного судопроизводства может быть обжаловано только такое действие исполнительного органа, которое влияет на правовое положение гражданина или организации. С другой стороны, гражданин или организация могут подать иск только в отношении индивидуально-конкретных актов.

Критериями, позволяющими определить юридически значимые действия, которые могут быть обжалованы в рамках административного судопроизводства по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, являются:

– наличие юридически значимых последствий таких действий: возникновение, изменение, прекращение прав и обязанностей;

– целенаправленный волевой характер действий.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ суд отказывает в принятии административного искового заявления, если из него не следует, что оспариваемым актом, решением или действием (бездействием) нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы административного истца. Предлагаем признать данный пункт утратившим силу, поскольку прийти к выводу о нарушении либо ненарушении права суд может исключительно по итогам судебного разбирательства.

В п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ предусмотрено, что по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом может быть принято решение об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административно-

го истца или препятствия к их осуществлению. Предлагается конкретизировать данную норму, указав, что суд может принять решение о возложении на орган власти или должностное лицо обязанности совершить определенные действия либо воздержаться от их совершения.

Одной из важнейших государственных гарантий реализации прав граждан и организаций в административных и иных публичных правоотношениях является возможность обращения в суд прокуроров, а также органов, организаций и должностных лиц в порядке ст. 40 КАС РФ в целях защиты прав, свобод и законных интересов других лиц (далее – защита «чужих» интересов).

В соответствии с указанной статьей КАС РФ органы, организации и должностные лица, выступающие в защиту прав, свобод и интересов иных лиц, – это особая группа субъектов административного судопроизводства. Она включает в себя государственные органы, органы местного самоуправления, Центральный банк Российской Федерации, должностных лиц, уполномоченных по правам человека, уполномоченных по правам ребенка, а также организации.

Особенности их процессуального статуса обусловлены тем, что требования, изложенные ими в административном исковом заявлении, касаются интересов других лиц. В административном судопроизводстве процессуальная заинтересованность органов публичной власти, организаций и должностных лиц обусловлена их функциями и компетенцией.

Выделим следующие характеристики процессуального статуса органов, организаций и должностных лиц, защищающих в судебном процессе «чужие» интересы:

– все эти субъекты в соответствии с КАС РФ являются лицами, участвующими в деле;

– в судебном процессе они выступают в роли процессуальной стороны – участвующего в деле лица, которое пользуется правами и несет процессуальные обязанности административного истца за некоторыми исключениями;

– они имеют только процессуальный интерес в исходе дела, поскольку не являются субъектами спорного материального правоотношения и решение суда не влияет на их права и обязанности, их участие в административном деле преследует общественно-полезные цели, они не получают какой-либо выгоды;

– полномочие органов публичной власти и организаций на обращение в суд в защиту прав других лиц, в защиту неопределенного круга лиц может быть реализовано в силу закона без специального уполномочивания со стороны

субъектов, в интересах которых административный иск подается;

– указанные выше субъекты участвуют в деле в «чужих» интересах от своего имени, что отличает их от представителей, выступающих от имени и в интересах представляемого лица – истца или ответчика;

– наряду с ними к делу привлекается административный истец, материальные права и законные интересы которого нарушены.

Должностные лица, органы и организации, обращающиеся в суд в защиту интересов других лиц, вправе отказаться от административного иска. При этом суд оставляет исковое заявление без рассмотрения, если гражданин, в интересах которого был подан иск или его представитель не заявит о том, что поддерживает административный иск. В случае отказа гражданина от административного иска суд принимает отказ органов, организаций и должностных лиц, если это не противоречит законодательству и не нарушает права, свободы и законные интересы иных субъектов.

В число лиц, обеспечивающих защиту интересов других субъектов, входят уполномоченные по правам человека. Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации такое право предоставлено Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ⁴, а региональным уполномоченным – Федеральным законом от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ⁵.

КАС РФ не содержит упоминания об уполномоченных по защите прав предпринимателей. Считаем целесообразным дополнить данный Кодекс ст. 39.1, регламентирующей участие в административном деле уполномоченных по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, иных специализированных уполномоченных.

Кроме того, на наш взгляд, неуказание в КАС РФ категорий лиц, которым уполномоченным по правам человека в первую очередь следует оказывать содействие в судебной защите их интересов, как это сделано в КАС РФ в отношении участия в административном деле прокурора, на практике способно привести к нарушению уполномоченными по правам человека принципа равенства граждан и их права на квалифицированную юридическую помощь.

В качестве условия реализации уполномоченными по правам человека полномочия обращаться в суд предлагается определить категорию заявителей, которые нуждаются в административно-правовой защите, и урегулировать данный вопрос в КАС РФ по аналогии с нормой ч. 1

ст. 39 КАС РФ, добавив категорию малоимущих граждан.

Должностные лица, органы и организации, указанные в ст. 40 КАС РФ, вправе обратиться в суд в целях восстановления прав других субъектов только в случаях, прямо предусмотренных законодательством. В то же время прокурор уполномочен инициировать возбуждение административного дела судом для восстановления нарушенных прав и свобод граждан, неопределенного круга лиц, а также вступить в уже начатый процесс для дачи заключения по делу в случаях, прямо предусмотренных законом.

В нормах КАС РФ нет определенности в вопросе о процессуальном положении прокурора, обратившегося в суд в интересах другого лица. Так, в ч. 2 ст. 38 КАС РФ раскрыто понятие административного истца, к данной категории участников административного судопроизводства отнесен также прокурор; в то же время лицо, в интересах которого прокурором подан административный иск, также является административным истцом.

Из анализа положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации следует, что в гражданском процессе прокурор, участвующий в деле, истцом не является.

У прокурора имеется особый интерес к делу, обусловленный его функциями и полномочиями, регламентированными Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Это публичный государственный интерес, состоящий в защите нарушенных прав и свобод граждан. В административном судопроизводстве прокурор – скорее, процессуальное, а не должностное лицо, одно из лиц, участвующих в деле.

По нашему мнению, в ч. 6 ст. 39 КАС РФ стоит предусмотреть право административного истца обозначить свою позицию о необходимости продолжить рассмотрение дела в случае отказа прокурора от иска. В связи с тем, что прокурор не является материальным истцом, гражданин, в целях восстановления прав которого подан административный иск, должен иметь правовую возможность определить судьбу иска.

Также для обеспечения правильного рассмотрения и разрешения административных дел следует закрепить в КАС РФ единый перечень дел, по которым прокурор вступает в процесс для дачи заключения, поскольку в настоящее время норма ч. 7 ст. 9 КАС РФ является отсылочной.

На наш взгляд, в целях обеспечения гарантий права граждан на судебную защиту в административном судопроизводстве следует внести изменения в ч. 2 ст. 20 Федерального закона от

21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» либо в соответствующие законы субъектов Российской Федерации в части дополнения перечня случаев получения бесплатной юридической помощи следующими:

– оспаривание решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностного лица, государственного или муниципального служащего;

– оспаривание нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Также возможно внесение аналогичных изменений в ч. 4 ст. 54 КАС РФ путем расширения перечня случаев, при наступлении которых суд может назначить административному истцу в качестве представителя адвоката.

Таким образом, в настоящее время институт обращения прокуроров, органов, организаций и должностных лиц в суд в целях защиты интересов других субъектов способствует обеспечению гарантий прав граждан и их объединений на эффективную государственную судебную

защиту нарушенных прав и свобод. Законодательное уточнение процессуального статуса лиц, участвующих в деле для защиты интересов других субъектов, прокуроров, а также граждан, в интересах которых в суд обращаются уполномоченные органы и должностные лица, будет способствовать развитию и более эффективной реализации данного института на практике.

¹ См.: Агафонова С. С. Оспаривание судами решений, действия (бездействия) организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями // Актуальные вопросы гражданского, арбитражного, административного судопроизводства : теория, методология, практика : сб. науч. трудов. Краснодар, 2023. С. 75–84.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Рос. газета. 2015. 11 марта.

³ Стахов А. И. Судебная защита частных лиц в административном процессе посредством административного судопроизводства // Административное право и процесс. 2021. № 6.

⁴ Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Рос. газета. 1997. 4 марта.

⁵ Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ // Рос. газета. 2020. 20 марта.

*Воронежский государственный университет
Колобова Т. В., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного и административного процессуального права
e-mail: kolobova21@yandex.ru*

*Voronezh State University
Kolobova T. V., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Administrative and Administrative Procedural Law Department
e-mail: kolobova21@yandex.ru*

Л. И. Федяева

Государственное бюджетное учреждение культуры Воронежской области
«Воронежское государственное гастрольно-концертное объединение «Филармония»

ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ РАЗВИТИЯ СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

Статья посвящена исследованию исторических этапов развития судебного нормоконтроля по административным делам. Отмечается, что применение положений КАС РФ о судебном контроле в сфере нормотворчества по административным делам обеспечивает законность в деятельности органов публичной власти.

К л ю ч е в ы е с л о в а: судебный нормоконтроль по административным делам, история, правосудие, законность, правопорядок, судебная власть.

THE HISTORY AND MODERNITY OF THE DEVELOPMENT OF JUDICIAL REGULATORY CONTROL IN ADMINISTRATIVE CASES

The article is devoted to the study of the historical stages of the development of judicial regulatory control in administrative cases. It is noted that the application of the provisions of the CAS of the Russian Federation on judicial control in the field of rulemaking in administrative cases ensures legality in the activities of public authorities.

K e y w o r d s: judicial standard control in administrative cases, history, justice, legality, law and order, judicial power.

Недавнее появление судебного контроля в сфере нормотворчества (судебный нормоконтроль) по административным делам предопределило возникновение интереса к изучению истории его развития. Длительный период правовое явление не имело легитимного регулирования. Вместе с тем предпосылки для формирования его фундаментальных основ возникли уже в 530–533 гг. до н. э. Появившийся в это время памятник древнеримского права «Дигесты Юстиниана»¹ (Tribonianus. Digesta Iustiniani. I. 1) определял право как искусство доброго и справедливого.

Наделение римского права такими характеристиками свидетельствует о практической фиксации в «Дигестах Юстиниана» принципов законности и справедливости. Использование их в качестве основ функционирования правовой системы стало возможным благодаря общеобязательному порядку соблюдения положений акта высшей юридической силы. Следование данным нормам способствовало не только формированию барьера перед нормативно-правовыми актами, нарушающими права и свободы субъектов, но и развитию позитивного регулирования. По этой причине санкционирование принципов законности и справедливости следует считать исходным началом в процессе формирования за-

конодательной базы истоков судебного контроля в сфере нормотворчества по административным делам, обеспечивающим исключение неправомερных актов из состава законодательства. Вследствие чего такие нормативные основы можно назвать *первой предпосылкой* зарождения судебного нормоконтроля по административным делам.

Появление общеправового регулирования в сфере соблюдения прав и свобод субъектов привело к закреплению за римским правом статуса гаранта провозглашенных им норм. Проведенная тогда консолидация достаточного числа актуальных фрагментов прежнего законодательства² способствовала делению права на частное и публичное. Из-за этого стабильность положения римского права обеспечивала выполняемая им охранительная функция, благодаря чему общественное право самостоятельно осуществляло защиту прав и свобод субъектов правоотношений с участием государства. В действительности это выражалось в искоренении из законодательства правовых актов, нормы которых нарушали легитимные установки.

Достижению такой цели в Римской империи способствовали правовые конструкции, дающие возможность проверять акты управления на предмет их соответствия законодательству. Их практическое применение для защиты прав и

свобод участников общественных отношений свидетельствует о том, что они являются зачатками судебного нормоконтроля по административным делам. Таким образом, появление в законе конкретных механизмов защиты прав субъектов правоотношений с участием государства следует считать *второй предпосылкой* к зарождению исследуемого явления.

Эволюционное развитие римского публично-го права предоставило современнику возможность проанализировать различные вариации правовых конструкций, регламентирующих порядок оспаривания актов управления. Первым шагом на пути становления их многообразия стало принятие в 449 г. до н. э. второго закона Валерия и Горация (Titus Livius. Historia Romana. III. 55. 4–6). Декларируемое им право выражения протестов магистратам указывает на появление средства защиты нарушенных интересов. В то же время нормативный акт не указывал точные случаи его применения.

В период с 220 по 146 г. до н. э. обязанность по ведению всех государственных дел была официально возложена на магистратов (Polib. VI. 4. 2. 12). В результате чего осуществляемые ими в предшествующий период функции обрели легитимную основу. Подобное обстоятельство свидетельствует о наличии у таких должностных лиц к 449 г. до н. э. высшей административной власти в гражданской сфере. Ввиду этого принятые при выполнении магистратами служебного долга акты управления могли быть оспорены в соответствии со вторым законом Валерия и Горация.

Потребность в общеобязательном соблюдении указанного выше права воплощалась при помощи императивных норм. Например, вводился запрет на избрание магистратов без права подачи на них протеста (Titus Livius. Historia Romana. III. 55. 4, 5). Нарушители подвергались смертной казни (Titus Livius. Historia Romana. III. 6). Практическое применение столь авторитарных предписаний гарантировало реализацию права на оспаривание нормативно-правовых актов.

Исследуя зачатки порядка оспаривания административных актов, не стоит забывать о более раннем источнике их происхождения. Около 621–620 г. до н. э. в Древней Греции были приняты законы Драконта. Один из них предоставлял пострадавшим от деятельности должностных лиц право подачи жалобы в Совет Ареопаг (Aristotle. Politici atheniensis. 4. 4). При этом дошедшие до наших дней фрагменты древнегреческого законодательства не содержат описания данного процесса. По этой причине можно только предполагать, что в случае признания жалобы обоснованной имело место фактическое восстановление нарушенных прав заявителя. Вероятно,

достижение результата обеспечивалось за счет признания юридического акта недействительным и (или) принятия нового. Допуская, что процесс реализации предусмотренного законом права происходил представленным выше образом, можно говорить о возникновении первоначального механизма обжалования актов должностных лиц – представителей публичной власти.

Нельзя не заметить, что законодательное закрепление оспаривания административных актов благоприятно влияло на реализацию присущего юрисдикционной форме способа защиты нарушенных прав. В связи с этим появление «института» жалобы в древнегреческом законодательстве явилось первоначальным вкладом в формирование основ судебного контроля в сфере нормотворчества по административным делам. Наряду с этим правовые прецеденты Древней Греции влияли на правовые идеи Римской империи³. Вследствие чего римское право почерпнуло множество правовых конструкций из Древней Греции (Dionys. X. 51. 5; 54. 3; 56. 5; 57. 5; Leg. II. 59; D. 10.1.13; D. 47. 22. 4). Так, благодаря прямому заимствованию⁴ при императоре Юстиниане появились дефиниция «жалоба», а также административный порядок ее рассмотрения (Tribonianus. Digesta Iustiniani. I. XVI. 9. 1), первоначально закрепленный положением закона Драконта. Исходя из этого, «Дигесты Юстиниана» следует назвать первым сводом законов, содержащим конкретные инструменты реализации права на обжалование актов публичной власти. Очевидно, что вводя его в обиход общества, государство тем самым проводило политику по защите интересов участников публичных отношений. Потребность в ее осуществлении способствовала включению в общественное право механизмов восстановления прав и свобод пострадавших субъектов. Посредством их практического применения общественное право выполняло охранительную функцию, в результате реализации которой незаконные акты управления исключались из его состава. Благодаря этому Римская империя обеспечивала охрану интересов субъектов общественных отношений. При этом полученный результат позволял достигнуть нормам публичного права бесспорного соответствия принципам законности и справедливости. Отсюда следует, что направления политики государства императивно определяли правовые механизмы защиты нарушенных прав и свобод пострадавших субъектов общественных отношений.

Особое внимание следует уделить изменениям в политике Римской империи, которая способствовала появлению разнообразных средств

и способов защиты. В связи с этим представляет большой интерес динамика развития зачатков судебного контроля в сфере нормотворчества по административным делам в римском публичном праве.

В частности, «Дигесты Юстиниана» закрепили право оспаривания актов управления магистратов (Tribonianus. Digesta Iustiniani. I. 2. 2. 4). Норма предусматривала возможность подачи жалобы на акты управления двух консулов (Tribonianus. Digesta Iustiniani. I. 2. 2. 16). Практическое применение такого положения регламентировал закон, сведения о котором утрачены. Несмотря на это использование его положений для регулирования публичных отношений способствовало ограничению верховенства должностных лиц, пришедших к власти после изгнания царей (Tribonianus. Digesta Iustiniani. I. 2. 2. 16). Следует заметить, что применение данного нормативно-правового акта датируется 510 г. до н. э.⁵ Следовательно, в это время произошло незначительное развитие исходных основ оспаривания актов управления, обусловленное появлением на тот момент законодательного регулирования.

Безусловно, отсутствие достаточного объема необходимой информации является фактором, существенно затрудняющим объективное исследование эволюции механизмов восстановления прав и свобод субъектов публичного права. Тем не менее содержащиеся в своде законов Юстиниана фрагменты предшествующего законодательства свидетельствуют о применении данных правовых конструкций в гораздо более ранний период. Например, одна из норм предусматривала подачу жалобы на решения начальника конницы (Tribonianus. Digesta Iustiniani. I. 11. 1. 1). С целью определения даты возникновения положения следует руководствоваться указанным в тексте словом «в старину». Принимая во внимание его лексического значение – «древнее, давно минувшее время»⁶, – можно сказать, что использование защитных механизмов судебного нормоконтроля по административным делам происходило еще до момента издания рукописи Юстиниана. Вследствие чего зачатки исследуемого явления находятся гораздо глубже, чем принято считать. Необходимо особо выделить имеющееся в своде законов Юстиниана упоминание о преемственной связи права на оспаривание актов управления между должностями префекта претория и начальника конницы в результате упразднения последней (Tribonianus. Digesta Iustiniani. I. 11. 1. 1). Произошедшие изменения позволили использовать механизмы защиты прав и свобод участников публичных правоотношений до момента перехода власти в государстве

к императорам. Основанные на данном факте исторические свидетельства провозглашают первым императором Римской империи Октавиана Августа, начало правления которого датируется 27 г. до н. э. (Dio Cass. 53. 3). Следовательно, применение правовой конструкции обжалования неправомерных решений префекта претория осуществлялось в период с 530–533 гг. до н. э. по 27 г. до н. э.

Кроме того, рост авторитета данной должности стал причиной аннулирования императором права подачи апелляции на принятые ими акты управления (Tribonianus. Digesta Iustiniani. I. 11. 1. 1). Нельзя не обратить внимания на наличие в тексте исследуемого положения рукописи термина «апелляция». Конечно, апелляционное обжалование судебного решения тогда уже был закреплено законодателем⁷. При этом официальные исторические источники не подтверждают существования в то время судебного порядка оспаривания актов управления. Следовательно, дефиниция употреблена в значении внесудебной процедуры проверки законности административных актов.

Принимая во внимание отказ принцепса от административного порядка восстановления нарушенных интересов субъектов общественных отношений, наблюдаем очевидный регресс развития правовых основ судебного контроля в сфере нормотворчества по административным делам. Вместе с тем данное положение характеризует только начальный этап правления императора. При этом заключительный период концентрации в руках Октавиана Августа верховной власти был знаменателен реформированием государственного управления, затронувшим правовые основы исследуемого института.

В частности, законодателем были разработаны конкретные основания, позволяющие выявлять незаконные решения должностных лиц. Ими являлись: во-первых, отсутствие юрисдикции для принятия нормативного акта; во-вторых, вынесение юридического решения неуполномоченным лицом. Кроме того, правом предусматривалась возможность признания акта управления недействительным в связи с наличием подобных пороков. В частности, не имели силы акты продажи, дарения и мирового соглашения, заключенные прокуратором цезаря в отсутствие у него права отчуждать имущество правителя (Tribonianus. Digesta Iustiniani. I. 11. XIX.1.1). Должное внимание следует уделить указанной в источнике познания римского публичного права должности «прокуратор цезаря». Ее присутствие в тексте дает возможность определить приблизительную дату произошедших изменений. Так, история демонстрирует выполнение первым прокуратором

цезаря своих обязанностей в период с 6 по 9 г. (Josephus Flavius. *Antiquitates iudaicae*. XVIII. 1.1; 2. 2; Josephus Flavius. *I Giudei*. II. 2. 8. 1). Следовательно, правовые конструкции, позволяющие признавать акты управления недействительными на основании отсутствия у представителей власти необходимых полномочий, появились приблизительно в 6–9 году н. э.

Не стоит забывать о втором основании, содействующем признанию недействительными решений органов власти. Равно как и предшествующий пример, эдикт магистрата или иного властного лица, в отсутствие у них необходимой юрисдикции, не порождал прав и обязанностей у участников публичных отношений по причине принятия его субъектом (Tribonianus. *Digesta Iustiniani*. II. 2. 1.1). Императивная основа данной нормы способствовала признанию такой деятельности незаконной (Tribonianus. *Digesta Iustiniani*. II. 2. 1. 2). Вдобавок впервые вводился запрет на повторное делегирование полномочий (Tribonianus. *Digesta Iustiniani*. I. XXI. 5). Благодаря этому проведенное Октавианом Августом переустройство системы государственного управления положительно повлияло на эволюцию правовых основ судебного нормоконтроля по административным делам. При этом появление новых механизмов защиты субъектов публичных отношений сформировало полноценные основы регулирования процедуры оспаривания административных актов. В результате этого публичное право смогло выполнять охранительную функцию, результат которой гарантировал защиту прав и свобод пострадавших. Соответственно, нововведения Октавиана Августа способствовали переходу зачатков современного судебного нормоконтроля по административным делам на новый уровень эволюционного развития.

Полагаем уместным предположить, что при разработке своих реформ Октавиан Август мог использовать удачный опыт применения предыдущих наработок. Например, оспаривание Римской империей в 109 г. до н. э. законности заключенного ею мирного договора (Sallustii. *Bellum Iugurthinum*. 37. 3). Под натиском активных призывов консула Спурия Постумия Альбина кассировать такой юридический акт (Sallustii. *Bellum Iugurthinum*. 35. 2) римский Сенат, произведя проверку наличия или отсутствия основания, указывающих на недействительность соглашения сторон⁸, принял решение об отсутствии у рассмотренного нормативного акта юридической силы (Sallustii. *Bellum Iugurthinum*. 33. 3). Следовательно, де-факто процедуры оспаривания актов управления существовали. При этом пробел в правовом регулировании не свидетель-

ствует о его отсутствии де-юре. Подтверждает данный вывод ряд аргументов. Во-первых, Сенат осуществлял коллегиальное разрешение вопроса о законности нормативно-правовых актов. Основываясь на этом, можно говорить о существовании органа, в полномочия которого входила проверка законности административных актов нижестоящих органов. Во-вторых, «кассация», согласно источникам римского публичного права, тогда уже имела значение процедуры оспаривания неправомерных актов управления. В-третьих, итогом действий властного субъекта в рамках предоставленной юрисдикции могло быть признание нормативно-правового акта недействительным. Таким образом, Римская империя задолго до реформ Октавиана Августа начала применять механизмы защиты прав субъектов публичных отношений. Подтверждает данный вывод выработанная к тому моменту точность регулирования, позволяющая отнести данную процедуру к юрисдикционной форме защиты. Вследствие этого механизм обжалования решений должностных лиц стал целостно структурированным средством выполнения государством функции охраны правопорядка. Следовательно, можно говорить о существовании в то время норм права, регламентирующих истоки исследуемого правового явления. Вместе с тем уцелевшие источники публичного права не сохранили упоминаний о них. Принимая во внимание данное обстоятельство, следует полагать, что у Октавиана Августа имелась возможность изучить правовые конструкции, обеспечивающие защиту прав участников публичных правоотношений до их утраты. В результате чего можно предполагать, что полученные сведения могли быть положены в основу его реформ.

Особого внимания заслуживают разработанные Октавианом Августом положения о началах судебного нормоконтроля по административным делам. По-видимому, они заключали в себя колоссальный опыт предшествующего позитивного применения процедуры оспаривания административных актов. Поэтому фрагменты источников римского публичного права нуждаются в тщательном исследовании. Созданные в далеком прошлом, они сообщают о степени развития правового явления в разные периоды. В частности, в 49 г. до н. э. звучали предложения кассировать юлиевы законы⁹. При этом правитель также настаивал на рассмотрении вопроса о правомерности оспариваемых нормативных актов. В конечном итоге Сенат подтвердил их законность¹⁰. Представленный случай демонстрирует признаки положительной динамики эволюционного развития. Проявляется это в следующем: инициатива обращения по предмету

проверки законности акта управления принадлежит заинтересованному лицу; оспариванию подлежат нормативно-правовые акты; императивно определен орган, выполняющий проверку законности акта управления.

Принимая к сведению изложенное, можно с уверенностью сказать о том, что проведенные Октавианом Августом реформы были реализованы на основе многовекового опыта применения зачатков судебного нормоконтроля по административным делам. Вместе с тем представленные ранее аргументы в поддержку данного довода можно дополнить наблюдениями за многолетней идентичностью органов власти, осуществляющих защиту законодательства от незаконных нормативно-правовых актов. Так, взяв в расчет даты из приведенных примеров, можно констатировать выполнение Сенатом своих полномочий предположительно со 109 по 27 год до н. э. (Dio Cass. 53. 3). При этом указание примерного времени окончания периода связано с отсутствием в законодательстве эпохи Октавиана Августа упоминаний о рассматривающих такие дела органах. За счет этого можно говорить о планомерном развитии истоков судебного контроля в сфере нормотворчества по административным делам. Так, проводимая веками политика развития государства «от простого к сложному» позволила сформировать из подобной деятельности Сената его «контрольное» полномочие. Иллюстрирует данный тезис первоначальное выполнение им предварительного контроля законности проектов нормативно-правовых актов¹¹. На первый взгляд представляется, что применение сведений о компетенции Сената в законодательном процессе при анализе истоков развития исследуемого правового института является противостественным. Вместе с тем, будучи высшим административным органом¹², он обладал почти неограниченной властью, которая еще не была разграничена на ветви. Следовательно, нельзя однозначно утверждать отсутствие родственной связи между механизмом контроля в изложенном случае и зачатками судебного нормоконтроля по административным делам.

Следует обратить внимание на примеры реализации Сенатом такого полномочия. Например, в республиканский период он проводил предварительную проверку соответствия действующему законодательству законопроектов, поступавших на рассмотрение в народное собрание¹³. В результате будущий нормативный акт мог быть отклонен по причине его противоречия законодательству¹⁴. Таковую же процедуру проходили все решения народного собрания (Liv. VIII, 12, VI, 15–17; 19–20; 22; 4).

В своем стремлении обеспечить защиту от нарушения прав и свобод субъектов публичных отношений Римская империя в 339 г. до н. э. установила обязанность получения магистратами согласия сенаторов перед внесением первыми нормативно-правового акта в народное собрание¹⁵. Такое преобразование пресекало появление законов, не отвечающих требованиям принципам законности и справедливости. Основываясь на этом, необходимо указать на реализацию государством своей правоохранительной функции при помощи законодательного процесса: его можно считать «колыбелью» зарождения судебного контроля в сфере нормотворчества по административным делам. В то же время нормы современного публичного права свидетельствуют об использовании исследуемого правового института в процессе правоприменительной деятельности. Необходимо отметить радикальное изменение локации правовых конструкций изучаемого явления. Об этом свидетельствует трансформация первоначальных задач по предупреждению возможных посягательств на права участников публичных отношений в их защиту в результате уже совершенных правонарушений. За счет таких изменений четко виден переход регулирующих правовое явление положений из нормотворческого процесса в состав правоприменительного.

В свете ранее описанных случаев нельзя не заметить сформированную к тому времени систему сдержек и противовесов. Ее появление обусловлено тенденциями ограничения власти в государстве, применение которых можно найти в глубокой древности. Например, в республиканский период властные субъекты обладали правом «вето» в отношении распоряжений должностных лиц, занимавших аналогичные и нижестоящие должности¹⁶. Вместе с тем был установлен ряд таких императивных исключений, как право на обжалование решений квестора, которое предоставлялось только другому квестору, а полномочия народного трибуна позволяли ему оспаривать акт любого лица¹⁷.

Можно констатировать, что для ограничения государственной власти необходимо наличие инструментов, выступающих барьером на пути появления незаконных нормативных актов. Для их эффективного применения требуется строго упорядоченная иерархия органов государственной власти. Только благодаря ее существованию можно осуществлять контроль над степенью соблюдения принципов законности и справедливости в актах нижестоящих органов. Следовательно, обязательным условием реализации судебного нормоконтроля по административным делам является установление подчиненности

органов власти при предоставлении вышестоящим контрольных полномочий. Практической иллюстрацией данного утверждения служит единственно сохранившийся пример принятия в 528 г. до н. э. комиссией из 10 человек решения об отмене закона Фуфия Каниния по причине его противоречия действующему законодательству (Tribonianus. *Corpus juris civilis*. I. VII).

Важно помнить о том, что первым источником, содержащим правовые основы оспаривания административных актов, были законы Древней Греции. Около 325 г. до н. э. они предусматривали рассмотрение архонтом жалобы по государственному делу до направления в суд (Aristotle. *Politici atheniensis*. 56. 6). Отсутствие точного перечня публичных споров дает возможность рассуждать о принадлежности споров об обжаловании актов управления к числу государственных. Нельзя не заметить, что заимствование Римской империей такой правовой конструкции способствовало появлению в общественном праве судебного порядка разрешения таких дел. Вместе с тем единственное упоминание, которое удалось найти, сообщает об учреждении в Римской империи публичных судов, обращаться в которые в большинстве случаев могло любое лицо ((Tribonianus. *Corpus juris civilis*. XVIII. 4). Учитывая колоссальный объем дел, включенный в данную формулировку, уместным будет допустить осуществление судами защиты прав и свобод участников публичных правоотношений. В связи с этим пристальное внимание следует обратить на причину отсутствия в римском законодательстве регулирования судебного порядка применения исследуемого института. Вероятно, ею могла стать длительно проводимая политика карательных мер в отношении лиц, действия которых оскорбляли власть и (или) закон. Активно воплощая ее, правители тем самым пресекали появление в публичном праве легальных инструментов обнаружения изъянов государственного управления (Dio. Cass. 23. 1; 24. 2).

Вместе с тем древнее право сообщает о том, что «противостояние» правителей Римской империи нормам оспаривания актов управления длилось до 28 г. н. э. (Thuc. *Annales*. IV. 68. 1). Следовательно, в период с 14 г. до 28 г. н. э. наблюдался застой в эволюции исследуемого правового явления. При реализации дальнейшего управления державой тенденция применения такого способа контроля политических и общественных процессов сохранилась. В итоге было полностью уничтожено не только уже имевшееся регулирование, но и зачатки исследуемого института. Из-за этого примерно с 28 г. н. э. вплоть до окончания XIX в. судебный нормоконтроль по административным делам не был законо-

дательно закреплён. Это доказывает верность вывода об отсутствии в источниках римского права сведений как об исследуемом институте, так и о схожих по функциональному назначению правовых конструкциях.

Следует признать, что успешный опыт развития изучаемого правового явления во времена античности не был учтен законодателями XIX в. В результате чего возрождение внимания к этому датируется началом XX столетия. За счет появления схожих механизмов защиты публичных интересов удалось восстановить некогда искорененные правовые конструкции. Так, в 1862 г. на прокуроров возлагались полномочия выявления и устранения нарушений законодательства¹⁸. При этом использование внесудебной формы охраны прав субъектов публичных правоотношений демонстрирует желание государства избавиться от неправомерных актов управления из-за неспособности судебной власти обеспечить ее¹⁹.

В дальнейшей эволюции залогом восстановления нарушенных прав и свобод участников публичных правоотношений стало косвенное признание акта управления неправомерным. Скажем, в 1864 г. суд мог возложить на виновное в издании неправомерного решения лицо²⁰ обязанность выплатить «пострадавшему» вознаграждение²¹. Взыскание компенсации подтверждало незаконность акта управления. Помимо этого, стоит обратить внимание на обоюдное участие в правосудии представителей как административной, так и судебной властей²². Данный факт демонстрирует отсутствие к тому моменту у судебной власти достаточной самостоятельности и авторитета. Вследствие чего в XIX в. не мог быть сформирован полноценный механизм судебной защиты от незаконных нормативно-правовых актов. Вместе с тем данный период характеризуется началом обособления споров из публичных правоотношений в самостоятельную категорию.

В советский период развитие положений о судебном нормоконтроле по административным делам было фрагментарным. Так, предусмотренное право на обжалование актов управления распространялось лишь на некоторые государственные органы²³. Помимо этого, провозглашение гарантии судебной защиты прав «потерпевшего»²⁴ в полной мере было воплощено в недавнем прошлом при становлении фундамента исследуемого правового института.

Нельзя не заметить, что современный этап эволюции правового явления начался с момента принятия Конституции РФ. Акт высшей юридической силы, включая в себя положения о правах и свободах человека и гражданина, обеспечил стабильное развитие механизмов их правовой защиты²⁵. При этом конституционные

нормы осуществляли косвенное регулирование процедуры оспаривания нормативно-правовых актов. Вдобавок наблюдалась нехватка норм, обеспечивающих признание нормативных и ненормативных актов недействительными²⁶. Как результат возникла потребность в появлении правового регулирования, учитывающего специфику данной категории дел.

В свете данного тезиса необходимо обратить пристальное внимание на выводы Ю. Н. Старилова, полученные в процессе изучения административной юстиции. В частности, административную форму правосудия он выделял в специальную ветвь судопроизводства²⁷. Также им высказывалось предложение о замене административной юстиции административным судопроизводством. По его мнению, такие преобразования могли бы восстановить справедливость в области управления²⁸. Исходя из этого споры о законности административных актов должны быть выделены в самостоятельную ветвь судопроизводства²⁹. Благодаря этому административное судопроизводство могло бы превратиться в полноценный судебный контроль над решениями органов исполнительной власти³⁰.

Основываясь на указанных утверждениях, можно представить ряд выводов о пороках развития исследуемого правового явления на тот момент. Во-первых, реализация оспаривания правовых актов в рамках гражданского судопроизводства не ставила целью защиту публичных прав. Как следствие, применение судебного нормоконтроля по административным делам не было механизмом их защиты. Во-вторых, проверка законности нормативных актов не соответствовала задачам гражданского судопроизводства, и результат, обеспечивающий законность в государстве, не достигался. Таким образом, использование ненадлежащего вида судопроизводства в процессе оспаривания актов управления нивелировало эффект от самой процедуры. Следовательно, предложение о закреплении модели судопроизводства, применяемой при рассмотрении дел об оспаривании нормативно-правовых актов, являлось оправданным.

Совершенно очевидно: представленные разработки были положительно восприняты законодателем и воплотились в проекте КАС РФ 2003 г. До этого момента законодательно закреплялась обязанность использовать акт наибольшей юридической силы в случае возникновения противоречий между положениями норм права³¹. Кроме того, появились нормы, декларирующие независимость, единство, самостоятельность судебной власти³², разработка которых производилась в соответствии с конституционной гарантией права на судебную защиту. Попытка

объединить данные нормы путем закрепления в праве административной модели рассмотрения судами общей юрисдикции исков о признании актов управления недействительными³³ потерпела неудачу. Тем не менее описанные выше действия демонстрируют стремление законодателя закрепить рассмотрение дел об оспаривании актов управления в порядке административного судопроизводства. Основываясь на этом, можно говорить об окончательном переходе споров о законности правовых актов из гражданского судопроизводства в административное.

Хотелось бы отметить, что все эти преобразования явились шагом к разработке законопроекта КАС РФ 2003 г. Его содержание имело высокое качество подготовки. Так, он устанавливал возможность реализации права на судебную защиту от неправомерных решений в рамках административного судопроизводства. Итогом разрешения дела могло быть признание спорного нормативно-правового акта недействующим. Несмотря на наличие таких прогрессивных для того времени нововведений проект КАС РФ был отклонен.

Как бы то ни было, потребность в регулировании данной области права сохранялась. В связи с этим одна из глав ГПК РФ была посвящена судебному порядку защиты прав участника публичных правоотношений, нарушенных неправомерным актом управления³⁴. В результате его принятия завершился процесс обособления дел об оспаривании актов исполнительной власти в самостоятельную категорию общественных правоотношений. Вместе с тем признание в процессе гражданского судопроизводства актов управления противоречащими закону³⁵ не дает оснований признавать такую процедуру полноценным механизмом защиты участников публичных правоотношений.

Введение в действие 15 сентября 2015 г. гл. 21 КАС РФ ознаменовало новый виток в развитии судебного нормоконтроля по административным делам. Ее нормы обеспечивали признание в ходе административного судопроизводства актов управления недействующими. Благодаря этому на практике пострадавшие могли реализовать конституционное положение о праве на судебную защиту. Начиная с 17 марта 2016 г., КАС РФ расширил перечень проверяемых судами общей юрисдикции актов, включив в него подзаконные акты. Во многом благодаря этому применение КАС РФ стало более интенсивным. Этот тезис подтверждает положительная динамика роста поступивших на рассмотрение суда дел.

Принимая во внимание всё изложенное, хотелось бы отметить, что исследуемое правовое явление прошло сложный путь развития. Вместе

с тем его неизменной задачей остается проверка актов управления на предмет их соответствия принципам законности и справедливости. На современном этапе, охраняя права и свободы субъектов публичных правоотношений, оно является механизмом, обеспечивающим силой судебной власти практическое соответствие законодательно признанной в РФ характеристике – правовое государство.

¹ См.: Дигесты Юстиниана : пер. с лат. / отв. ред. Л. Л. Кофанов. 2-е изд., испр. М., 2008. Т. I. С. 28.

² См.: Там же. С. 29.

³ См.: Кофанов Л. Л. Древнегреческое право и законы XII таблиц : проблема заимствования и влияния // Древнее право. 2002. № 1 (9). С. 43.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: Каллистратов Д. П., Утченко С. Л. Древний Рим. Книга для чтения. 3-е изд., доп. и перераб. М., 1969. С. 20.

⁶ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка / под общ. ред. Л. И. Скворцова. 24-е изд. испр. М., 2005. С. 500.

⁷ См.: Римское частное право / В. А. Краснокутский, И. Б. Новицкий, И. С. Перетерский [и др.] ; под общ. ред. И. Б. Новицкого, И. С. Перетерского. М., 2004. С. 105–106.

⁸ См.: Моммзен, Теодор (1817–1903) Римская история : в 4 т. : пер. с нем. М., 2022. С. 385.

⁹ См.: Там же. С. 205.

¹⁰ См.: Там же. С. 206.

¹¹ См.: Там же. С. 451.

¹² См.: Там же.

¹³ См.: История Древнего Рима : учеб. для вузов по спец. «История» / под ред. В. И. Кузищина. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 59–60.

¹⁴ См.: Моммзен, Теодор. Указ. соч. С. 258.

¹⁵ См.: Покровский И. А. История римского права / вступ. ст., пер. с лат., науч. ред. и коммент. А. Д. Рудовского. СПб., 1999. С. 103.

¹⁶ См.: Там же. С. 103.

¹⁷ См.: Там же.

¹⁸ См.: Статьи 13, 50 Основных положений преобразования судебной части в России от 29 сентября (11 октября) 1862 г. URL: https://rusneb.ru/catalog/000199_000009_003543685/ (дата обращения: 20.06.2024).

¹⁹ См.: Там же. Ст. 7.

²⁰ См.: Статью 1316 Устава гражданского судопроизводства от 20 ноября 1864 г. URL: <https://rusneb.ru/>

catalog/000199_000009_010294451/ (дата обращения: 29.05.2024).

²¹ См.: Там же. Ст. 1330.

²² См.: Там же. Ст. 1322.

²³ См.: Статью 245 Кодекса законов об актах гражданского состояния, Брачном, Семейном, и Опекунском праве от 22 октября 1918 г. // Собр. узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского Правительства. 1918. 22 окт. № 76–77. Ст. 818.

²⁴ См.: Статью 32 постановления ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-I «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. 26 дек. № 52. Ст. 1865.

²⁵ См.: Статью 2 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-I «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Рос. Газета. 1993. 12 мая. № 89.

²⁶ См.: Статью 13 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 01.01.1995).

²⁷ См.: Стариков Ю. Н. Понятие и признаки административной юстиции // Правоведение. 2000. № 2. С. 107.

²⁸ См.: Там же. С. 108.

²⁹ См.: Там же. С. 114.

³⁰ См.: Там же. С. 113.

³¹ См.: Статья 5 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

³² См.: Там же. Ст. 2, 3, 5.

³³ См.: Статьи 1, 5 проекта федерального конституционного закона № 99020723-2 «О полномочиях судов общей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, иным нормативным правовым актам».

³⁴ См.: Статью 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 01.02.2003).

³⁵ См.: Пункт 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части ; пункт 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

Государственное бюджетное учреждение культуры Воронежской области «Воронежское государственное гастрольно-концертное объединение «Филармония»

Федяева Л. И., ведущий юрисконсульт
e-mail: nuzhno.dlyadela@yandex.ru

The State Budgetary Institution of Culture of the Voronezh region «Voronezh State Touring and Concert Association «Philharmonic»

Fedyayeva L. I., Leading Legal Adviser
e-mail: nuzhno.dlyadela@yandex.ru

ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 342.9

А. В. Орлов

Воронежский государственный университет

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ И ИХ ПРОЯВЛЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Статья посвящена рассмотрению и анализу ряда правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, оказавших существенное влияние на развитие и совершенствование правового регулирования административного судопроизводства. Демонстрируется непосредственное воздействие правовых позиций Конституционного Суда на применение норм административного процессуального права.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституционный Суд РФ, правовая позиция Конституционного Суда, административное судопроизводство.

LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF RUSSIA AND THEIR MANIFESTATION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article is devoted to the consideration and analysis of a number of legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, which had a significant impact on the development and improvement of the legal regulation of administrative proceedings. The direct impact of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the application of administrative procedural law is demonstrated.

Key words: Constitutional Court of the Russian Federation, legal position of the Constitutional Court, administrative proceedings.

30-летний юбилей Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., стал важным поводом для переосмысления ее роли в развитии государства, правовой системы, а также обсуждения перспектив дальнейшего совершенствования Основного закона в условиях меняющейся политической и социальной реальности¹. Совершенно логично, что за этот временной период возматала и роль Конституционного суда РФ (далее – КС РФ), несмотря на определенные новации регулирования его статуса². Именно этот уникальный орган судебной власти интерпретирует нормы Конституции РФ и формирует практику их применения к реальным правовым отношениям, урегулированным отраслевым законодательством.

Одним из ключевых инструментов реализации полномочий КС РФ являются его правовые позиции. В российской юридической науке до настоящего времени отсутствует единый подход к осмыслению понятия «правовая позиция Конституционного Суда РФ», а также ее места в правовой системе России³.

В обобщенном виде правовые позиции КС РФ представляют собой обоснованные выводы, сделанные судом в ходе рассмотрения конкретных дел и отраженные в его актах. Правовые позиции КС РФ не являются нормами права в «строгом», традиционном смысле, однако играют значительную роль в правоприменительной практике.

«В содержании правовой позиции сочетаются объективное знание о праве и субъективное оценочное отношение к правовой действительности. Данное явление, имея в основе мыслительную активность субъекта, изначально направлено на создание практической программы действий в реальной жизненной ситуации»⁴.

Значимость правовых позиций КС РФ в административном судопроизводстве объясняется тем, что они оказывают непосредственное воздействие на применение норм административного процессуального права и служат надежным ориентиром в вопросах их правовой определенности. За период действия Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), нормы последнего являлись предметом рассмотрения КС РФ⁵.

Например, постановлением КС РФ от 21 января 2019 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности статьи 112 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан Н. А. Баланюк, Н. В. Лаврентьева, И. В. Попова и В. А. Чернышева»⁶ ст. 112 КАС РФ признана не противоречащей Конституции Российской Федерации, «поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего административно-процессуального регулирования и с учетом сложившейся правоприменительной практики – она предполагает **возможность присуждения судом с административного истца расходов на оплату услуг представителя, понесенных заинтересованным лицом, участвовавшим в административном деле об оспаривании решений, действий (бездействия) органа публичной власти на стороне административного ответчика, в пользу которого принят итоговый судебный акт по административному делу** (здесь и далее выделено мной. – А. О.), когда фактическое процессуальное поведение заинтересованного лица способствовало принятию данного судебного акта, при условии, что:

- судебные расходы, понесенные на оплату услуг представителя, являлись необходимыми (вынужденными) и возмещаются в разумных пределах;

- участие заинтересованного лица в административном деле на стороне административного ответчика является надлежащим способом защиты своих прав, свобод и законных интересов, а судебный акт по делу влечет юридические последствия для заинтересованного лица в виде сохранения или прекращения (сокращения, изменения содержания и объема) его прав и обязанностей;

- расходы на оплату услуг представителя, понесенные заинтересованным лицом, не были обусловлены исключительно целью воспрепятствовать деятельности административного истца по защите своих прав, свобод и законных интересов, прав, свобод и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц путем оспаривания в судебном порядке решений, действий (бездействия) органа публичной власти, в том числе затрагивающих права заинтересованного лица».

Постановлением КС РФ от 24 марта 2020 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 19, пункта 7 части 1 статьи 20, пункта 7 статьи 21 и части 4 статьи 240 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также пункта 7 части 4 ста-

тьи 2 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации” в связи с жалобами граждан А. А. Брюхановой и Е. Л. Русаковой»⁷ признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 32 (ч. 1 и 2), 46 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3) **часть 4 ст. 240 КАС РФ**, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она предусматривает отказ в рассмотрении (в удовлетворении) судом административного искового заявления, касающегося решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, в связи с пропуском заявителем (кандидатом) десятидневного срока обращения в суд, установленного данным Кодексом, **в случае предварительного обжалования таким заявителем (кандидатом) решения об отказе в регистрации в вышестоящую избирательную комиссию**. Федеральным законом от 30 апреля 2021 г. № 115-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸ часть 4 ст. 240 КАС РФ дополнена предложением следующего содержания: «В случае предварительного обжалования решения избирательной комиссии, комиссии референдума об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, об отказе в заверении списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам в иную избирательную комиссию, комиссию референдума в порядке, установленном федеральным законом, административное исковое заявление может быть подано в течение пяти дней со дня принятия соответствующей комиссией решения об оставлении жалобы без удовлетворения».

Постановлением КС РФ от 15 июля 2021 г. № 37-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 3 статьи 158 и пункта 10 статьи 242.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также части 1 статьи 358 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Ю. А. Рейнхеммеля»⁹ признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 2, 8, 17 (ч. 3), 19 (ч. 1) и 35 (ч. 1–3) во взаимосвязи со ст. 46 и 55 (ч. 3) – подп. 1 п. 3 ст. 158 и п. 10 ст. 242.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также **часть 1 ст. 358 КАС РФ**, в той мере, в какой они – по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, – **исключают возможность исполнения судебного решения о возмещении судебных**

расходов, присужденных решением суда в связи с признанием незаконными действий (бездействия) органа государственной власти (государственного органа), у которого отсутствует лицевой счет в органах Федерального казначейства. Федеральным законом от 16 апреля 2022 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»¹⁰ в Бюджетный кодекс РФ внесены соответствующие изменения. В частности, п. 3 ст. 158 дополнен подп. 1.1, закрепившим полномочие главного распорядителя средств федерального бюджета (государственного внебюджетного фонда Российской Федерации), бюджета субъекта Российской Федерации (территориального государственного внебюджетного фонда), бюджета муниципального образования выступать в суде соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в качестве представителя ответчика по искам к Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, в том числе, о взыскании денежных средств, **в том числе судебных расходов**, с казенного учреждения – должника, **лицевой счет (счет) которому не открыт в органе Федерального казначейства**, финансовом органе субъекта Российской Федерации, финансовом органе муниципального образования, органе управления государственным внебюджетным фондом Российской Федерации (в учреждении Центрального банка Российской Федерации или в кредитной организации).

Большой интерес представляет постановление КС РФ от 15 декабря 2022 г. № 55-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктов 7, 42, 47, 51 и 52 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом в связи с жалобой граждан А. Г. Брюханова и Н. В. Брюхановой»¹¹, в котором применительно к производству по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (гл. 22 КАС РФ) сформулирована позиция, согласно которой «признав незаконным решение органа или лица, наделенных публич-

ными полномочиями, суд может возложить на них обязанность повторно рассмотреть возникший вопрос, может указать на необходимость принятия ими конкретного решения либо совершения определенного действия, а может **самостоятельно восстановить нарушенное право, устранить допущенное нарушение**. При выборе одного из вариантов реагирования на незаконность оспоренного решения суд руководствуется прежде всего статьями 2 и 18 Конституции Российской Федерации, имея в виду наиболее полную и результативную защиту прав и законных интересов граждан, с одной стороны, а с другой – неприемлемость ситуации, когда такой выбор вел бы к тому, что обратившийся за судебной защитой неопределенно долго оставался бы лишенным возможности удовлетворить свои законные притязания»¹².

Постановлением КС РФ от 11 апреля 2024 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности статьи 85, части 4 статьи 87 и статьи 211 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д. В. Сергеева»¹³ уточнен конституционно-правовой смысл мер предварительной защиты по административному иску об оспаривании нормативного правового акта. КС РФ указал, что «недопустимость применения судом, рассматривающим административное дело об оспаривании нормативного правового акта, в качестве меры предварительной защиты по административному иску приостановления действия такого акта оправдана конституционно значимыми целями обеспечения стабильности и предсказуемости нормативной основы правового регулирования в отношении неограниченного (неопределенного) круга их субъектов, вытекающими из принципов юридического равенства и поддержания взаимного доверия государства и общества (статья 19, часть 1; статья 75.1 Конституции Российской Федерации), а наличие у суда полномочия запретить применение обжалуемого нормативного правового акта или его отдельных положений в отношении административного истца, не исключаяющего при этом использование последним при оспаривании основанных на таком акте правоприменительных решений (действий) иных мер предварительной защиты, включая приостановление действия соответствующих решений (запрета совершения оспариваемых действий), позволяет сделать вывод, что оспариваемые законоположения сами по себе согласуются с обеспечением конституционного баланса частных и публичных интересов при

отправлении правосудия и не выходят за пределы дискреционных полномочий федерального законодателя.

В то же время абсолютизация судами, рассматривающими административное исковое заявление об оспаривании нормативного правового акта, невозможности применения в таких делах других мер предварительной защиты по соответствующему административному иску, кроме предусмотренного статьей 211 КАС Российской Федерации запрета применения указанного акта в отношении административного истца, не учитывает складывающейся в правовом регулировании, в том числе связанном с правовой охраной объектов культурного наследия, расширительной интерпретации юридической природы и отличительных свойств (признаков) нормативных правовых актов, позволяющей относить к ним, помимо прочего, те акты, которые, самостоятельно не устанавливая (отменяя, изменяя) общеобязательных правил, обладают – в той или иной степени – нормативными качествами, проявляющимися в их способности оказывать существенное воздействие на правовой режим различных объектов, влияющий на особые условия их использования (эксплуатации) и защиты».

КС РФ пришел к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации, ее ст. 18, 44 (ч. 2), 46 (ч. 1 и 2) и 68 (ч. 4) – ст. 85, ч. 4 ст. 87 и ст. 211 КАС Российской Федерации, «поскольку в системе действующего правового регулирования они, устанавливая возможность применения судом, рассматривающим административное исковое заявление о признании недействующим правового акта (приказа) регионального органа охраны объектов культурного наследия об отказе во включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия, мер предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого акта к административному истцу, **необоснованно ограничивают полномочия суда по применению иных мер предварительной защиты по административному иску, чем не обеспечивают эффективную правовую охрану данного объекта от невос-**

полнимой утраты до вступления в законную силу решения суда по административному исковому заявлению».

Таким образом, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации оказывают значительное влияние на административное судопроизводство, выступая важным ориентиром для судов и других участников административно-процессуальных отношений, разрешая правовые коллизии и обеспечивая правовую определенность.

¹ См.: Хабриева Т. Я. Конституция Российской Федерации : самобытность, стабильность и развитие (к 30-летию Основного Закона России) // Журнал российского права. 2023. № 12. С. 5–21.

² См.: Татаринов С. А. Некоторые вопросы совершенствования регулирования статуса Конституционного Суда Российской Федерации по осуществлению конституционного правосудия // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 1. С. 23–26.

³ См.: Семченков А. А. Юридическая природа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2022. № 1. С. 111–118.

⁴ Свистунова Л. Ю., Святогорова А. Э. Содержательная характеристика правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Ленинград. юрид. журнал. 2017. № 2. С. 86.

⁵ В большинстве случаев «косвенно», имея в виду наличие большого числа «отказных» определений (определений с позитивным содержанием), некоторые из которых анализировались нами ранее. См.: Орлов А. В. Кодекс Административного судопроизводства РФ как объект судебного конституционного контроля // Журнал юридических исследований. 2016. Т. 1, № 3. С. 3.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 4. Ст. 361.

⁷ Там же. 2020. № 15. Ст. 24313.

⁸ Там же. 2021. № 18. Ст. 3059.

⁹ Там же. № 30. Ст. 5884.

¹⁰ Там же. 2022. № 16. Ст. 2604.

¹¹ Там же. 2023. № 1. Ст. 495.

¹² См. об этом.: Шварц М. З. К вопросу о полномочиях суда в делах, рассматриваемых по правилам гл. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ (первые размышления над постановлением Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2022 г. № 55-П) // Вестник гражданского процесса. 2023. № 6. С. 15–31.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 17. Ст. 2393

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

УДК 342.9

К. А. Павленко

Воронежский государственный университет

К ВОПРОСУ О ПРИМЕНЕНИИ ЛЬГОТ ПО ОПЛАТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОШЛИНЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

В статье аргументируется тезис о непоследовательности изменений законодательства в части взимания государственных пошлин при обращении в суд в порядке административного судопроизводства. Отмечается негативный эффект отмены льгот по оплате пошлины для отдельных категорий дел, приводятся предложения по минимизации указанных последствий.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административное судопроизводство, судебный пристав-исполнитель, государственная пошлина, льготы, доступность правосудия, алименты.

ON THE ISSUE OF APPLICATION OF PRIVILEGES FOR THE PAYMENT OF STATE DUTY IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article argues the thesis about the inconsistency of changes in legislation in terms of collecting state fees when applying to the court in administrative proceedings. The negative effect of the abolition of privileges for the payment of duties for certain categories of cases is noted, proposals are made to minimize these consequences.

K e y w o r d s: administrative proceedings, bailiff, state duty, benefits, accessibility of justice, alimony.

Среди многочисленных административных дел значительна доля споров по административным искам к должностным лицам Федеральной службы судебных приставов¹.

Как следствие, названные дела заслуживают особого внимания не только с позиции защиты нарушенных прав административных истцов, но и с позиции нагрузки судей. Зачастую соблюдение баланса между этими ключевыми ориентирами – задача весьма не простая.

Как представляется, изменения правового регулирования соответствующих отношений в последние годы свидетельствуют об избрании законодателем в качестве приоритета именно снижения нагрузки судов. Однако принятые в этой части меры не только ставят вопрос о возникновении новых препятствий для реализации права на судебную защиту, но и не отличаются последовательностью даже с точки зрения влияния на объем судебной работы.

Специфика названной категории дел в значительной степени обусловлена (или должна быть обусловлена) характером материально-правовых отношений между административным истцом и административным ответчиком.

Исполнительное производство характеризуется длящимся характером правоотношений взыскателя, должника и судебного пристава-исполнителя.

Нам близка точка зрения М. Л. Гальперина, по свидетельству которого в силу текущего нормативного регулирования исполнительное производство не имеет временных пределов (хронологически лимитировано лишь служебными, непресекательными сроками), так что ограничения личных прав должника могут применяться практически бесконечно².

Безусловно, в суждении о «бесконечности» исполнительного производства присутствует некоторое утрирование, но всё же очевидно, что оно подразумевает весьма длительные правоотношения.

К примеру, в соответствии с ч. 1 ст. 46 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»³ взыскатель извещается о невозможности взыскания по исполнительному документу путем направления постановления об окончании исполнительного производства или постановления об окончании исполнительного производства.

Согласно ч. 4 той же статьи извещение взыскателя о невозможности взыскания по исполни-

тельному документу не является препятствием для повторного предъявления исполнительного документа к исполнению в пределах срока, предусмотренного для предъявления исполнительного листа к исполнению.

Как следствие, отношения в рамках исполнительного производства могут длиться годами, с перерывами по несколько месяцев.

Еще более наглядный пример – исполнительное производство по требованиям о взыскании алиментов на содержание несовершеннолетних детей, где взыскание производится до достижения последними совершеннолетия.

Таким образом, часто в спорах с судебными приставами-исполнителями заявление административного иска не направлено на окончательное урегулирование правового конфликта, а призвано решить локальную проблему, имеющую, тем не менее, первоочередное значение в конкретный момент.

Именно поэтому в рамках одного исполнительного производства в разное время могут рассматриваться несколько административных дел с фактически одинаковым субъектным составом.

Можно прийти к выводу, что именно правовые конфликты сторон исполнительного производства с судебными приставами-исполнителями относятся к числу перманентных «источников» пополнения нагрузки судей, рассматривающих административные дела.

В этом контексте, безусловно, логично рассматривать возможности ограничения злоупотреблений правом на административный иск и одновременно нормализации объема работы судей по подобным делам.

Вместе с тем такие ограничения не должны иметь масштаб барьеров для реализации прав взыскателей и должников в рамках исполнительного производства. По нашему убеждению, недопустимо создавать дополнительные препятствия для защиты прав сторон исполнительного производства по неоднозначным или даже глубоко формальным основаниям.

Так, согласно разъяснениям п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»⁴ при подаче административных исковых заявлений, заявлений об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя государственная пошлина не уплачивается. По смыслу названного пункта возможность заявить административный иск без оплаты государственной пошлины обеспечива-

лась наличием в действующем налоговом законодательстве нормы абз. 3 подп. 7 п. 1 ст. 333.36 НК РФ и ч. 2 ст. 329 АПК РФ.

При этом в настоящее время норма абз. 3 подп. 7 п. 1 ст. 333.36 НК РФ⁵, в силу которой организации и физические лица при подаче в суд административных исковых заявлений, заявлений об оспаривании действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, а также жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные уполномоченными на то органами, не оплачивали государственную пошлину, утратила силу.

А именно согласно подп. «а» п. 50 ст. 2 Федерального закона от 8 августа 2024 г. № 259-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах»⁶ все нормы ранее действовавших подп. 6 и 7 п. 1 ст. 333.36 НК РФ утратили силу.

Каких-либо положений, предметно регулирующих размер и оплату государственной пошлины при подаче административных исков об оспаривании постановлений (действий, бездействия) должностных лиц службы судебных приставов КАС РФ не содержит.

В то же время норма ч. 2 ст. 329 АПК РФ, в силу которой заявление об оспаривании постановления должностных лиц службы судебных приставов, их действий (бездействия) государственной пошлиной не облагается, из арбитражного процессуального законодательства не исключена.

С учетом всего изложенного логичен вывод, что подача административного иска с соответствующим предметом в порядке КАС РФ в настоящее время однозначно облагается государственной пошлиной.

Размер такой пошлины определен п. 7 ч. 1 ст. 333.19 НК РФ и составляет 3000 рублей, что в сравнении с пошлинами по имущественным спорам действительно может показаться не столь значительным препятствием для реализации права на судебную защиту.

Вместе с тем сопоставление исключительно размеров пошлин по названным категориям дел, без учета правовых последствий их рассмотрения, видится поверхностным и недопустимым.

Представим ситуацию, на практике весьма распространенную. Судебный пристав-исполнитель бездействует в рамках исполнительного производства по взысканию алиментов: сначала в части направления запросов сведений в отношении должника, затем в части расчета задолженности по алиментам, в части привлечения

должника к административной ответственности, применения мер принудительного исполнения. Перечень вопросов, по которым должны меры в исполнительном производстве не принимаются, чаще всего еще больше.

При таком положении дел у взыскателя, если он, конечно, хочет занимать активную позицию и бороться за свои права, по сути, два варианта поведения: оспаривать каждое бездействие, как только для этого появились фактические основания, либо выжидать, пока «наберется» значительный объем нарушений, чтобы оспорить их в совокупности.

Первый вариант, при удовлетворении последовательно заявляемых исковых требований, придаст исполнительному производству должную динамику. Второй, при определенном формулировании предмета административного иска и с учетом длящегося характера нарушений, позволит сэкономить на пошлине и процессуальных издержках.

С учетом обозначенных выше изменений в части обложения административных истцом пошлинами сторона исполнительного производства, права которой предполагаются нарушенными (в описанной ситуации – взыскатель), сталкивается с существенными барьерами для использования первого варианта, поскольку де-факто вынуждена оплачивать судебные пошлины на систематической основе. Для родителя, который может и не осуществлять трудовую деятельность в связи с уходом за ребенком, периодическая оплата поименованных сумм, вполне вероятно, будет являться значимым обстоятельством.

В то же время второй сценарий – с «накоплением» оснований для заявления административного иска – при преимуществе в виде оплаты меньшей пошлины имеет очевидный минус: лицо, права которого нарушаются, в течение более длительного времени будет такие нарушения претерпевать. При этом, например, злонамеренный должник в период длящегося бездействия судебного пристава-исполнителя сможет переоформить имеющееся у него имущество на иных лиц.

Как отмечено выше, в противовес подобному доводу можно было бы сослаться на очевидный позитивный эффект новеллы в виде снижения судейской нагрузки. Но, думается, что совокупный негативный эффект всё же более весом, ведь предсказуемым последствием установления обязанности по оплате пошлины в описанных ситуациях будет сокращение мотивирующего воздействия института административного

судопроизводства на судебных приставах-исполнителях.

Необходимо согласиться с П. Н. Потаповым в его признании приоритетного характера судебного контроля за соответствием действий участников административного спора, в том числе субъектов, наделенных публичными властными полномочиями, публичным интересам как задачи административного судопроизводства⁷.

Вместе с тем закрепление судебных пошлин по наиболее востребованной категории административных дел и обусловленное им снижение судебной активности сторон исполнительного производства очевидным образом сократит пределы такого контроля и, как можно полагать, понизит и без того не максимальный уровень мотивации судебных приставов-исполнителей.

Принимая во внимание изложенное, в целях обеспечения доступности правосудия в административном судопроизводстве и единообразия процессуальных основ рассмотрения названной категории дел в арбитражном и административном судопроизводстве праве считаем возможным предложить следующие взаимоисключающие варианты изменения законодательства в части оплаты госпошлины по делам о признании незаконными постановлений, действий или бездействия должностных лиц Федеральной службы судебных приставов:

1. Включение в НК РФ подп. 7 п. 1 ст. 333.36 НК РФ следующего содержания: «...организации и физические лица при подаче в суд административных исковых заявлений, заявлений об оспаривании действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, не оплачивают государственную пошлину». При этом в АПК РФ предлагается сохранить ч. 2 ст. 329. Иных изменений законодательства с учетом наличия в КАС РФ ст. 104, отсылающей в вопросе льгот при обложении пошлинами к налоговому законодательству, не требуется.

2. Включение в НК РФ подп. 7 п. 1 ст. 333.36 НК РФ, выраженного лишь в одном случае применения льготы по уплате пошлины: «...при подаче в суд административных исковых заявлений об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя, сторонами исполнительного производства по взысканию алиментов и (или) неустойки за просрочку уплаты алиментов, государственная пошлина не оплачивается».

В большей мере соответствующим целям исполнительного производства, административного судопроизводства и принципу доступности правосудия, по нашему мнению, будет

применение первого варианта, однако и второй в сравнении с имеющимся регулированием представляется обеспечивающим приемлемый системный и единообразный подход.

¹ См., например: Гусаков С. Ю. Участие в судебном процессе об оспаривании постановлений, действий (бездействия) судебного пристава-исполнителя (на примере исполнительных производств о взыскании алиментов) // Практика исполнительного производства. 2019. № 2. С. 14–24; Чудиновская Н. А. Некоторые аспекты оспаривания действий судебных приставов-исполнителей // Судья. 2018. № 12. С. 57–60.

² См.: Гальперин М. Л. Есть ли границы у ответственности должника в исполнительном производстве? // Закон. 2018. № 8. С. 53–61.

³ См.: Об исполнительном производстве : федер. закон № 229-ФЗ от 2 октября 2007 г. // Рос. газета. 2007. 6 окт.

⁴ См.: О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50 // Рос. газета. 2015. 30 нояб.

⁵ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

⁶ См.: О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах : федер. закон от 8 августа 2024 г. № 259-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2024. № 33 (ч. 1). Ст. 4955.

⁷ См.: Потапов П. Н. Определение компетентного суда при обращении за судебной защитой по делу об административном правонарушении // Сибир. юрид. обозрение. 2022. № 4. С. 343–355.

Воронежский государственный университет
Павленко К. А., кандидат юридических наук,
e-mail: pavlenko@pavlenkolaw.ru

Voronezh State University
Pavlenko K. A., Ph.D, Lecturer
e-mail: pavlenko@pavlenkolaw.ru

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям.

1.3. Материалы необходимо представлять в редакционную коллегию по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

1.4. Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- УДК;
- название статьи на русском и английском языках;
- инициалы и фамилия автора (соавторов);
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность);
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.5. Для аспирантов и соискателей дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя с рекомендацией опубликования статьи.

1.6. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию, и в случае положительной рецензии – научному и контрольному редактированию.

1.7. Решение о публикации статьи принимается редакционной коллегией журнала.

1.8. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом Times New Roman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 сантиметра.

2.3. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (к сведению: 22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.4. Сноски концевые (оформляются после текста статьи).

2.5. Правила оформления сносок – в соответствии с ГОСТом 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.6. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.7. Наименования организаций, органов государственной власти, учреждений, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом употреблении в тексте.

2.8. Все таблицы должны быть упомянуты в тексте. Каждая таблица печатается на отдельной странице и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, то приводится полностью его название.

2.9. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.10. Иллюстрации (фотографии) могут быть черно-белыми и цветными, отсканированы с

разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистов или экспертам.

3.3. В отдельных случаях возможна доработка (улучшение качества) статьи автором по рекомендации редакционной коллегии. Статья, направленная автору на доработку, должна быть возвращена в исправленном виде вместе с ее первоначальным вариантом в максимально короткие сроки. К переработанной рукописи авто-

ру (соавторам) необходимо приложить письмо, содержащее ответы на сделанные редакцией замечания и поясняющее все произведенные в статье изменения.

3.4. Отказ в публикации возможен в случаях:

- несоответствия статьи профилю и специфике журнала;
- грубых нарушений, допущенных при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствия статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательного заключения редакционной коллегии;
- опубликования статьи в иных изданиях или представления статьи для опубликования идентичных материалов в другие издания.

3.5. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.6. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

1. GENERAL PROVISIONS

1.1 To the publication the materials containing the results of scientific researches issued in the form of full articles, short messages, reviews are accepted. Reviews and materials reviews of the held scientific conferences (forums, seminars) can be published in the journal.

1.2. The content of the materials sent to the editorial board of the journal and their arrangement must conform to the established requirements.

1.3. Materials should be sent to the editorial board by mail or by e-mail. In case material goes to an editorial board by mail, it is necessary to apply the electronic data storage device containing the file with the author's article.

1.4. The text of the publication signed by the author (coauthors) should be made out by **one file** which contains the following information and structure:

- UDK;
- article heading in Russian and in English;
- author's (coauthors') initials and surnames;
- name of educational, scientific or other organization where the author (coauthors) works (or holds any appointment);
- summary of the article in Russian and in English;
- key words in Russian and in English;
- text of article;
- data on the author (coauthors) in Russian and in English with the full indication of a surname, name, middle name, academic degree, academic status, primary place of employment, post, phone number (office, home or mobile), home or office addresses, e-mail.

1.5. For postgraduate students and degree-seeking students it is also necessary to send an extract from the minutes of chair (sector, division of the organization) about the recommendation of the sent material to publication in the journal or a short response of the research supervisor with the recommendation of publication of article to editorial board of the journal.

1.6. Articles sent to the editorial board shall be reviewed, and in case of the positive review – scientific and control correcting.

1.7. The decision on the publication of the article is made by the editorial board of the journal.

1.8. The publication of articles is free of charge.

2. REQUIREMENTS TO ARRANGEMENT OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in a text editor of Win-Word; font - Times New Roman; size – 14th; interval – 1,5.

2.2. All page-sides shall be 2 centimeters.

2.3. The volume of article shouldn't exceed 16–18 pages (note: 22 pages, or 40 000 symbols, including gaps and punctuation marks, make one printed page).

2.4. References are made after the article.

2.5. References are arranged according to state standard specification 7.0.5 – 2008 "The bibliographic references. General requirements and rules of drawing up". In order to avoid mistakes the editorial board recommends not to reduce references independently, each time pointing out full data on the citing source.

2.6. All pages of the manuscript should be numbered.

2.7. Names of the organizations, public authorities, institutions, international organizations aren't reduced. All abbreviations and reductions, except for well-known, shall be deciphered at the first use in the text.

2.8. All tables shall be mentioned in the text. Each table is printed on the separate page and numbered according to its first mention in the text. Each column must have short heading (reductions and abbreviations can be used there). Explanations of terms, abbreviations are located in references (notes), but not in the table headings. The symbol – * is applied for references. If data from other published or unpublished source are used, its heading has to be named completely.

2.9. Schemes and charts shall be numbered and submitted in separate files.

2.10. Illustrations (photos) can be black-and-white or colored, scanned with the dimension of 300 dots per inch and kept in the separate file in the tif or jpg format.

3. THE DECISION TO PUBLISH AND TO REFUSE PUBLICATION

3.1. Sending the article to the journal, the author is obliged not to represent identical material to other publishers before decision on the publication is made.

3.2. The editorial board sends articles for the conclusion to specialists or experts in case if knowledge of narrow area of law is necessary to make decision on the publication.

3.3. According to the recommendation of the editorial board completion (quality improvement) of article by the author is in some cases possible. Article sent to the author to completion has to be returned in the corrected form together with its initial version in the shortest terms. The author (coauthors) needs to attach the letter containing answers to the remarks

made by edition and explaining all changes made in article to the processed manuscript.

3.4. Refusal in the publication is possible in cases:

- article's discrepancy to a profile and specifics of the journal;
- the rough violations in citing including references to statute rules;
- article's discrepancy to scientific level and practical usefulness criteria;
- negative conclusion of the editorial board;
- the article (or identical materials) is published or submitted for publication in other printed editions

3.5. Manuscripts submitted for publication are not returned.

3.6. The opinion of the editorial board does not always coincide with the author's point of view.