

# ЖУРНАЛ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИЗДАНИЕ

2024. № 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

<b>Титова Е. А.</b> Разумный срок административного судопроизводства – один из важнейших элементов административной процессуальной формы и гарантия судебной защиты субъективного публичного права.....	5
<b>Федяева Л. И.</b> Правовая природа судебного нормоконтроля по административным делам .....	12
<b>Мелаев М. К.</b> Принципы примирения в административном судопроизводстве .....	18
<b>Рыжков Д. Н.</b> Должностное усмотрение при применении наказания в виде административного приостановления деятельности.....	26
<b>ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ</b> .....	30

**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 **Л. О. Мещеряковой**

Дата выхода в свет 26.12.2024.  
Формат 60×84/8. Уч.-изд.л. 4,6.  
Усл. п. л. 3,8. Тираж 30. Заказ 307

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

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

© Воронежский государственный  
университет, 2024  
© Оформление, оригинал-макет.  
Издательский дом ВГУ, 2024

---

---

# JOURNAL OF THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

SCIENTIFIC AND PRACTICAL EDITION

2024. № 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

**Titova E. A.** Reasonable time limit of administrative proceedings  
is one of the most important elements of the administrative procedural  
form and the guarantee of judicial protection of subjective public law .....5

**Fedyaeva L. I.** The legal nature of judicial regulatory control  
in administrative cases..... 12

**Melayev M. K.** Principles of conciliation in administrative proceedings..... 18

**Ryzhkov D. N.** Discretion of the official when applying punishment  
in the form of an administrative suspension of activities ..... 26

**REQUIREMENTS TO THE MATERIALS DIRECTED TO AN EDITORIAL  
BOARD OF THE JOURNAL FOR PUBLICATION .....32**

**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:**  
П818 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, 2024  
© Design, original-model.  
Publishing House  
of Voronezh State University, 2024

Е. А. Титова

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия  
имени В. М. Лебедева

## **РАЗУМНЫЙ СРОК АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА – ОДИН ИЗ ВАЖНЕЙШИХ ЭЛЕМЕНТОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ И ГАРАНТИЯ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ СУБЪЕКТИВНОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА**

*В статье исследован принцип разумного срока административного судопроизводства, проанализирована его взаимосвязь с принципом состязательности и равноправия сторон при активной роли суда. Такое установление, являясь элементом конституционного права на судебную защиту и одной из важнейших гарантий защиты субъективного публичного права, выступает условием поддержания надлежащего порядка государственного управления. Нормы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и ряд правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации указывают на критерии определения продолжительности такого срока: правовая и фактическая сложность административного дела, поведение участников судебного процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения административного дела, общая продолжительность судопроизводства. Сделан вывод о том, что качество реализации конституционного права на судебную защиту, в том числе соблюдение требования разумного срока судопроизводства, выступает важнейшим условием доверия общества судебной власти.*

*К л ю ч е в ы е с л о в а : административное судопроизводство, право на судебную защиту, разумный срок судопроизводства, принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда.*

## **REASONABLE TIME LIMIT OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IS ONE OF THE MOST IMPORTANT ELEMENTS OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURAL FORM AND THE GUARANTEE OF JUDICIAL PROTECTION OF SUBJECTIVE PUBLIC LAW**

*The article examines the principle of a reasonable period of administrative proceedings, analyzes its relationship with the principle of adversarial proceedings and equality of the parties with an active role of the court. Such an establishment, being an element of the constitutional right to judicial protection and one of the most important guarantees of protection of subjective public law, is a condition for maintaining proper order of state administration. The norms of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and a number of legal positions of the Supreme Court of the Russian Federation indicate the criteria for determining the duration of such a period: legal and factual complexity of the administrative case, the behavior of the participants in the trial, the sufficiency and effectiveness of the court's actions carried out for the purpose of timely consideration of the administrative case, the total duration of the proceedings. It is concluded that the quality of the implementation of the constitutional right to judicial protection, including compliance with the requirement of a reasonable period of proceedings, is the most important condition for public confidence in the judiciary.*

*Key words : administrative proceedings, the right to judicial protection, a reasonable period of proceedings, the principle of adversarial proceedings and equality of the parties with the active role of the court.*

Право на судопроизводство в разумный срок и право на исполнение судебного акта в разумный срок (принцип оперативности) – неотъемлемые элементы содержания конституционного права на судебную защиту. Его реализация происходит путем создания государством процессуальных условий для эффективного и справедливого рассмотрения дела, обеспечения своевременного и результативного исполнения судебных актов. В случае нарушения такого права предусмотрен нормативно-правовой механизм присуждения материальной компенсации. Закрепление в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ)<sup>1</sup> данного принципа выступило значимой составляющей надлежащего порядка рассмотрения и разрешения административных дел и дел, возникающих из иных публичных правоотношений. Раскрывая правовую природу права на судебную защиту, Конституционный Суд РФ в ряде правовых позиций обращал внимание на наличие в его содержании институциональных и процессуальных механизмов, позволяющих реализовать такое право в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах путем осуществления правосудия, отвечающего требованиям справедливости, поддерживающего надлежащий баланс частных и публичных интересов.

Наличие гарантий защиты субъективного публичного права выступает важнейшим условием поддержания надлежащего порядка государственного управления. С принятием КАС РФ возможность судебной защиты такого права от «противоправного управления», т. е. действий (бездействия) и решений государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, вышла на более высокий уровень гарантированности, достигаемый путем осуществления судебного контроля за их законностью и обоснованностью. Именно идея создания процессуального механизма защиты прав граждан и организаций в сфере публичного управления обусловила закрепление в ч. 5 ст. 1 КАС РФ нормы, исключающей из круга административных дел и дел, возникающих из иных публичных правоотношений, рассматриваемых по его правилам, производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого судьей. Охранительный, юрисдикционный характер такого производства предопределяет порядок и процедуры рассмотрения таких дел согласно нормам КоАП РФ<sup>2</sup> и частично АПК РФ<sup>3</sup>.

Исследователи отмечают: особая функциональная роль принципа разумности заключена в том, что именно на основе *разумности* и *соразмерности* правоприменителем перманентно оценивается степень соответствия правовых позиций участников общественных отношений и самих этих отношений действующему законодательству и объективным принципам права. Для этих целей необходимо качественное вдумчивое толкование значимых для правового регулирования оценочных категорий, характеризующих ключевые аспекты регулируемых правом социальных взаимодействий<sup>4</sup>. Принцип разумности – общеобязательное исходное нормативно-правовое установление, которое отличают универсальность, высокая значимость в системе правового регулирования, императивность. Он определяет содержание и порядок законодательного регулирования, является одним из критериев правомерности поведения и деятельности участников правоотношений<sup>5</sup>. В связи с этим нормативное правовое закрепление в Федеральном законе № 68-ФЗ<sup>6</sup> права гражданина на получение возмещения причиненного неимущественного вреда фактом нарушения процедурных условий, обеспечивающих реализацию процессуальных прав в разумный срок, укрепило внутригосударственные средства правовой защиты от их нарушения и повысило гарантии соблюдения конституционного права на судебную защиту лиц, права которых на исполнение в разумный срок вступивших в силу судебных актов нарушены. Данный закон базируется на принципе ответственности государства за действия (бездействие) его органов. Примечательно, что право на такую компенсацию возникает вне зависимости от наличия либо отсутствия вины суда, органов, обязанных осуществлять исполнение судебных актов, иных органов публичного управления, их должностных лиц в нарушении разумного срока судопроизводства. Верховный Суд РФ в правовой позиции<sup>7</sup>, посвященной такому вопросу, особо указал на то, что данная компенсация не направлена на восполнение имущественных потерь заинтересованного лица и не заменяет собой возмещения имущественного вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов. Вместе с тем присуждение компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок исключает возможность одновременного взыскания морального вреда в пользу заинтересованного лица за данные нарушения. Такой подход аргументирован компенсаторным характером предоставляемой выплаты, так как ее целью является восстанов-



ление социального равенства в обществе, и факт данного предоставления не делает эту денежную сумму эквивалентом нарушенного нематериального блага личности. В отечественной научной литературе<sup>8</sup> справедливо обращается внимание на необходимость создания дополнительных юридических гарантий, процессуальных средств своевременной судебной защиты, которые будут иметь превентивный эффект в отношении несоблюдения права на разбирательство дела и исполнения решения суда в оптимальный срок. Примечательно, что проблема соблюдения принципа осуществления судебных процедур и процедур, связанных с исполнением судебных актов, в разумный срок характерна и для правоприменительной практики зарубежных стран. К примеру, в Италии, одном из государств, в 1990-е гг. лидирующих по количеству подаваемых в международные судебные органы жалоб на нарушение разумного срока судопроизводства, был принят ряд мер, направленных на сокращение данных сроков и повышение доступности правосудия. В их числе – принятие 24 марта 2001 г. Закона Пинто (Pinto Act), закрепившего право граждан на соответствующую компенсацию в случае, если им был причинен ущерб «в результате неразумной длительности разбирательства дела, требующей судебного контроля».

Особое значение в административном судопроизводстве наряду с принципом разумного срока судопроизводства имеет принцип активной роли суда при рассмотрении и разрешении дела, так как способен оказывать прямое влияние на продолжительность рассмотрения и разрешения дел, возникающих из публичных правоотношений. В немецком законодательстве аналогичное установление формулируется как «принцип исследования обстоятельств дела по долгу службы», также его называют «инквизиционным принципом»<sup>9</sup>. А. В. Орлов аргументированно отмечает, что активная роль суда в административном судопроизводстве не может рассматриваться в качестве отступления от конституционного принципа состязательности сторон судебного процесса, так как ее основу составляют объективно значимые обстоятельства, предопределяемые спецификой административных и иных публично-правовых отношений<sup>10</sup>. К таким обстоятельствам можно отнести необходимость создания равновесных процессуальных механизмов защиты субъективного публичного права там, где одной из сторон публично-правового спора выступает так называемый властный субъект, обладающий определенной компетенцией. В юридической

литературе на это обращается особое внимание: «Поскольку в концентрированном виде главной содержательной материей административного судопроизводства является защита гражданина от произвола публичной власти, активность последней как более сильного субъекта в публично-правовом отношении с необходимостью нуждается в разумном ограничении (либо уравнивании применительно к иному субъекту публичного правоотношения) посредством активации соответствующих процессуальных механизмов, несущих компенсаторную функцию»<sup>11</sup>.

Распорядительные полномочия суда, обусловленные его активной ролью при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, можно разделить на группы. Так, группа активных полномочий суда при разрешении им вопроса о составе лиц, участвующих в деле, включает в себя возможность привлечения судом к участию в деле по собственной инициативе административных ответчиков, замену ненадлежащего административного ответчика. Предоставление законодателем суду таких полномочий, как отмечает Н. А. Громошина, является «реверансом в сторону принципа законности» и в то же время требует от судьи высокой квалификации в применении норм материального права<sup>12</sup>. Еще одна группа полномочий реализуется судом при разрешении вопросов представительства в административном процессе. Например, в соответствии с ч. 4 ст. 54 КАС РФ в случае, если у административного ответчика, место жительства которого неизвестно, либо у административного ответчика, в отношении которого решается вопрос о госпитализации в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, или о психиатрическом освидетельствовании в недобровольном порядке, отсутствует представитель, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях суд назначает в таком качестве адвоката. Следующая группа полномочий находится в сфере доказательственной деятельности суда. Проявлением таких процессуальных возможностей может служить нормативно-правовое установление, согласно которому при рассмотрении и разрешении административных дел отдельных категорий, таких как дела об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (гл. 21 КАС РФ); решений, действий (бездействия), принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организа-

циями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими (гл. 22 КАС РФ); о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (гл. 24 КАС РФ) суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административному делу и проводит исследование его обстоятельств в полном объеме. Также суд вправе истребовать доказательства по собственной инициативе, принять меры для формирования доказательной базы по делу, в том числе путем собирания доказательств из открытых источников, направления судебных поручений суду одного уровня судебной системы или нижестоящему суду, и ее надлежащего процессуального закрепления.

Верховный Суд РФ в одной из правовых позиций<sup>13</sup>, содержащей руководящие разъяснения по вопросам применения мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел, обратил внимание на право суда с учетом обстоятельств дела в целях решения задач административного судопроизводства, реализуя принцип состязательности и равноправия сторон при активной роли суда, возложить на лицо, участвующее в деле, наделенное публичными полномочиями, обязанность по представлению в определенный срок доказательств, возражений в письменной форме. За неисполнение указанной обязанности на лицо, участвующее в деле, в том числе на сторону административного судебного процесса может быть наложен судебный штраф.

Активная роль суда в административном судопроизводстве, направленная на создание равновесия процессуальной правоспособности сторон, изначально различающихся наличием либо отсутствием властных полномочий, – уникальный механизм, присущий административной процессуальной форме, который позволил правоприменителю выйти на принципиально новый уровень эффективности и результативности защиты нарушенных или оспариваемых субъективных публичных прав, свобод, законных интересов граждан и организаций, а также судебного контроля за законностью и обоснованностью действий и решений органов публичного управления и их должностных лиц.

А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов аргументированно указывают на логику включения рассматриваемого принципа в число основных законодательных начал, идей, регулирующих административное судопроизводство, отмечая, что без активной помощи суда получение гражданином необходимых материалов и информа-

ции от органов публичной администрации и их должностных лиц для надлежащего поддержания и обоснования своей правовой позиции в суде в ряде случаев весьма затруднительно. Такое обстоятельство предопределяет нормативно-правовое закрепление установления, именуемого в ряде зарубежных стран следственным принципом, которое «должно служить для устранения дефектов состязательности, ибо состязание в чистом виде возможно лишь при равносильности сторон»<sup>14</sup>. Юридическая природа активной роли суда в административном судопроизводстве заключается в «правообязывающем» характере такого принципа, означающем, что суд в определенных правовых ситуациях должен обеспечивать его реализацию с целью поддержания равенства объема процессуальной правоспособности сторон при рассмотрении и разрешении по существу административных дел и дел, возникающих из иных публичных правоотношений.

Так, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ (далее – Судебная коллегия) рассмотрела в порядке надзора административное дело по исковым требованиям О. к ФСИН России о признании незаконным распоряжения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащего освобождению из мест лишения свободы<sup>15</sup>. Судами первой, апелляционной и кассационной инстанций в удовлетворении исковых требований было отказано. Судебная коллегия отменила определения судов апелляционной и кассационной инстанций и направила дело на новое апелляционное рассмотрение, в том числе на основании нарушения п. 5 ч. 2 ст. 311 и положений гл. 34 КАС РФ судом апелляционной инстанции, выразившегося в отсутствии исследования и установления обстоятельств, позволяющих надлежащим образом оценить соразмерность последствий принятого в отношении О. распоряжения о нежелательности пребывания, в числе которых – отношение административного истца к уплате российских налогов, наличие постоянного дохода, жилья на территории РФ, профессии, а также причин, по которым О. до указанного времени не легализовал свое нахождение на территории РФ и не обратился с заявлением о приеме в российское гражданство. «Вывод апелляционной инстанции о незаконности распоряжения о нежелательности пребывания, с которым согласился кассационный суд, – указано Судебной коллегией, – основан на неправильном применении норм процессуального права, сделан преждевременно, без иссле-



дования и учета фактических обстоятельств по административному делу». В таком аспекте активная роль суда в административном судопроизводстве представляет собой обращенное к суду требование законодателя тщательно, полно и всесторонне формировать доказательную основу административного дела, надлежащим образом проводить ее исследование и оценку.

Многогранность принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда в административном судопроизводстве – результат содержательного, лишенного декларативности качественного перехода к модели защиты субъективного публичного права, которая получила свое развитие с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Уникальность данного установления для отечественной правовой системы обусловлена тем, что суд, сохраняя роль независимого арбитра в процессе, всесторонне содействует надлежащему представлению сторонами своих правовых позиций по делу, тем самым способствуя его правильному, своевременному и эффективному рассмотрению и разрешению по существу. Проявление разумной инициативы суда в разрешении определенных процессуальных вопросов согласно замыслу законодателя является не только его правом, но и в определенных ситуациях обязанностью. Такая работа требует высокой квалификации судьи, надежных знаний норм материального и процессуального права и, что не менее важно, способности их применения.

Разумный срок административного судопроизводства включает в себя период со дня поступления административного искового заявления в суд первой инстанции до дня принятия последнего судебного акта по административному делу. При его определении учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность административного дела, поведение участников судебного процесса, достаточность и эффективность действий суда, осуществляемых в целях своевременного рассмотрения административного дела, а также общая продолжительность судопроизводства. В. В. Момотов, рассматривая компенсацию за нарушение разумного срока судебного процесса и процедур, связанных с исполнением судебных актов, в качестве формы социальной ответственности государства, аргументированно обращает внимание на то, что даже при формальном соблюдении процессуальных сроков фактическая продолжительность рассмотрения дела с учетом всех его обстоятельств может не соответствовать требованию разумности<sup>16</sup>. О сложности дела

может свидетельствовать, в частности, наличие обстоятельств, затрудняющих рассмотрение дела, значительное число участвующих в деле лиц, необходимость проведения экспертиз, их сложность, необходимость допроса значительного числа свидетелей, необходимость выдачи судебных поручений, рассмотрение в рамках одного административного дела нескольких требований, значительный объем исследуемых судом доказательств, обстоятельства, влекущие необходимость подготовки административного дела к судебному разбирательству, необходимость начинать разбирательство административного дела сначала, например, при привлечении к участию в деле заинтересованного лица. Такой аспект, как поведение участников судебного процесса, является еще одним значимым фактором надлежащего и своевременного рассмотрения и разрешения дела. Учитывая априори сложную специфику дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений (такая «осложненность» предопределяется участием в них властного субъекта), именно сочетание принципов разумного срока судопроизводства и активной роли суда позволяет судье как правоприменителю достичь надлежащего правового результата.

С целью избежания ситуаций с затягиванием сроков рассмотрения дела необходимо использовать процессуальный механизм их продления, в рамках которого такие временные периоды могут продлеваться соответствующим определением председателя суда, но не более чем на один месяц. Существуют категории административных дел, сроки рассмотрения которых в суде первой инстанции не подлежат продлению: о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ (гл. 24 КАС РФ); о помещении иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребывания иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении (гл. 28 КАС РФ); об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (гл. 29 КАС РФ); о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, о продлении срока госпитализации гражданина или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке (гл. 30 КАС РФ); о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя

от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни (гл. 31.1 КАС РФ). Также показателен законодательный запрет продления сроков рассмотрения и разрешения судом апелляционной инстанции административных дел, для которых установлены сокращенные сроки их рассмотрения в суде апелляционной инстанции (ч. 3–10 ст. 305 КАС РФ).

Нормативно-правовая возможность участников судебного процесса обратиться к председателю суда с ходатайством об ускорении рассмотрения дела выступает одной из гарантий реализации конституционного права на судопроизводство в разумный срок. К сожалению, нередко она превращается в средство дисциплинарного давления на судей, о чем свидетельствует практика их привлечения к данному виду ответственности. Наличие неоднократных, систематических обращений участников судебного процесса с ходатайством об ускорении рассмотрения дел квалификационные коллегии судей нередко расценивают как волокиту при рассмотрении дел судей и нарушение им конституционного права граждан на судопроизводство в разумный срок. В силу прямого указания в одной из правовых позиций Верховного Суда РФ по вопросу соблюдения установленных законом сроков судебного рассмотрения дел, дела «должны рассматриваться без неоправданной задержки, в строгом соответствии с правилами судопроизводства, важной составляющей которых являются сроки рассмотрения дел. При выявлении фактов волокиты, грубого или систематического нарушения судьями процессуальных сроков, приводящих к ущемлению прав и законных интересов граждан при рассмотрении дел, квалификационные коллегии судей в установленном законом порядке привлекают судей к дисциплинарной ответственности, в том числе и в виде досрочного прекращения их полномочий»<sup>17</sup>.

Исследование принципа разумного срока административного судопроизводства актуализирует определение законодателем продолжительности определенных его стадий на основе данного принципа. Так, срок стадии подготовки административного дела к судебному разбирательству согласно ст. 134 КАС РФ подлежит установлению с учетом обстоятельств, относящихся к конкретному административному делу, и процессуальных действий, которые надлежит совершить. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 17 декабря 2024 г. № 41<sup>18</sup> данная норма конкретизирована – длительность такой стадии определяется судом исходя из возможности наиболее оперативного и эффективного решения

ее задач с учетом необходимости проведения предварительного судебного заседания на основе принципа осуществления административного судопроизводства в разумный срок. Особо подчеркнуто, что необоснованно длительная подготовка дела (например, отложение предварительного судебного заседания или перерывы в нем без достаточных оснований) способна привести к нарушению права сторон на судопроизводство в разумный срок.

Нормативно-правовое установление разумного срока административного судопроизводства имеет юридическую природу «права-принципа», т. е. одновременно представляет собой конституционное право человека и гражданина на рассмотрение и разрешение его дела судом, на исполнение итогового судебного акта в разумный срок; а также один из важнейших принципов, пронизывающих все виды судопроизводства. Административное судопроизводство как процессуальная форма защиты субъективного публичного права и разновидность судебного контроля за законностью и обоснованностью действий и решений органов публичного управления и их должностных лиц включает в себя ряд процессуальных механизмов, обеспечивающих эффективность и результативность решения поставленных перед ним задач, в числе которых законодателем обозначены обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений, правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел, укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений и др. Установление принципа-требования разумности сроков рассмотрения и разрешения дел судом в порядке административного судопроизводства призвано не допустить ситуации, в которой право лица нарушается неоднократно: властным субъектом (органом или должностным лицом), принявшим оспариваемое решение или совершившим действие (бездействие), нарушающее права, свободы и законные интересы гражданина или организации; и судом, в который они обращаются с целью получить защиту от проявлений «противоправного» публичного управления. В очередной раз следует задуматься не просто о проблеме доступа к правосудию, но и о качестве реализации конституционного права на судебную защиту, обуславливающим уровень доверия общества судебной власти.

<sup>1</sup> См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федер. закон от 8 марта

2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 20.03.2025) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391; 2025. № 12. Ст. 1204.

<sup>2</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.02.2025) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1; 2025. № 6. Ст. 404.

<sup>3</sup> См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012; 2024. № 53 (ч. I). Ст. 8531.

<sup>4</sup> См.: Коновалов А. В. Принцип разумности в гражданском праве // Актуальные проблемы рос. права. 2019. № 8 (105). С. 17.

<sup>5</sup> См.: Коваленко К. Е. Формы проявления принципа разумности в праве // Известия Алтайского гос. ун-та. 2013. № 2-2 (78). С. 117.

<sup>6</sup> См.: О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : федер. закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ (ред. от 05.12.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 18. Ст. 2144; 2022. № 50 (ч. III). Ст. 8771.

<sup>7</sup> См.: О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 (ред. от 29.06.2021) // Рос. газета. 2016. № 72; 2021. № 150–151.

<sup>8</sup> См.: Правосудие в современном мире : монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. М. Лебедева. М. : Норма, 2019. С. 450–452.

<sup>9</sup> См.: Ахметов Е. Б. Принцип активной роли суда в административном судопроизводстве Республики Казахстан и в зарубежных странах // Вестник инсти-

тута законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2022. № 4 (71). С. 257.

<sup>10</sup> См.: Орлов А. В. Активная роль суда в административном судопроизводстве // Рос. судья. 2016. № 8. С. 12.

<sup>11</sup> Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Издат. дом ВГУ, 2017. Ч. 2 : Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ). С. 697.

<sup>12</sup> См.: Громошина Н. А. О принципе активности суда в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. № 4. Т. 9. С. 104–106.

<sup>13</sup> См.: О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 июня 2017 г. № 21 // Рос. газета. 2017. № 132.

<sup>14</sup> Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : Статут, 2017. С. 146.

<sup>15</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2023) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 15 ноября 2023 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2024. № 3.

<sup>16</sup> См.: Момотов В. В. Право на судопроизводство в разумный срок и компенсация за его нарушение как форма социальной ответственности государства // Журнал рос. права. 2024. № 6. Т. 28. С. 100.

<sup>17</sup> О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 52 (ред. от 09.02.2012) // Рос. газета. 2008. № 4; 2012. № 35.

<sup>18</sup> См.: О подготовке административного дела к судебному разбирательству в суде первой инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 декабря 2024 г. № 41 // Рос. газета. 2024. № 297.

*Центральный филиал Российского государственного университета правосудия имени В. М. Лебедева*

*Титова Е. А., кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин*

*E-mail: titova\_ea@rambler.ru*

*The Central Branch of University of Justice named after V. M. Lebedev*

*Titova E. A., Candidate of Law, Senior Lecturer of the Department of State and Legal Disciplines*

*E-mail: titova\_ea@rambler.ru*

Л. И. Федяева

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

## ПРАВОВАЯ ПРИРОДА СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ

Анализируется правовая природа судебного контроля в сфере нормотворчества по административным делам. Акцентируется внимание на определении роли правовой дефиниции в механизме реализации судебного административного контроля. Исследуемое правовое явление определяется сложно структурированным инструментом обеспечения законности в сфере публичных правоотношений. Излагается критическая оценка точек зрения правоведов, относящих судебный контроль в сфере нормотворчества по административным делам к различным правовым конструкциям. За счет применения диалектического, сравнительно-правового и иных методов автор приходит к заключению, что судебный нормоконтроль по административным делам представляет собой административную процедуру. Интегрированная в нормы административного процессуального права, она представляет собой полноценный правовой институт.

**Ключевые слова:** судебный нормоконтроль по административным делам, судебный административный контроль, правосудие, законность, инструмент обеспечения законности, судебная власть, административная процедура, административная процессуальная форма, правопорядок, административное судопроизводство.

## THE LEGAL NATURE OF JUDICIAL REGULATORY CONTROL IN ADMINISTRATIVE CASES

The legal nature of judicial control in the field of rulemaking in administrative cases is analyzed. The focus is on determining the role of the legal definition in the mechanism of judicial administrative control. The legal phenomenon under study is determined by a complexly structured instrument for ensuring legality in the field of public legal relations. The article presents a critical assessment of the points of view of legal scholars who attribute judicial control in the field of rulemaking in administrative cases to various legal structures. Due to the use of dialectical, comparative legal and other methods, the author comes to the conclusion that judicial standard control in administrative cases is an administrative procedure, which, due to its integration into the norms of administrative procedural law, can be called a full-fledged legal institution.

**Key words:** judicial standard control in administrative cases, judicial administrative control, justice, legality, a tool for ensuring legality, judicial power, administrative procedure, administrative procedural form, law and order, administrative proceedings.

Разделение властей является ведущим принципом конституционного строя. Так, самостоятельность и независимость позволяют судебной власти осуществлять контроль законности административных актов<sup>1</sup>. Благодаря этому обеспечиваются надлежащая защита и восстановление прав субъектов публичных правоотношений. Вследствие этого принцип разделения властей можно определить фундаментом исследуемого правового явления. Скажем, с его помощью государство реализует свою правоохранительную функцию. Полученный, таким образом, результат способствует достижению

высокого уровня законности административных актов.

Учитывая эту особенность, можно сформулировать закономерность: проводимая государством политика в сфере публичных правоотношений содействует формированию правомерного законодательства, регулирующего деятельность органов исполнительной власти. Так, используя исследуемую правовую конструкцию, государство воздействует на публичные отношения. Положительный эффект от данной деятельности заключается в искоренении незаконных административных актов. При этом, обеспечивая целостность законодательства, он выступает регулятором публичных



правоотношений. Вследствие этого изучение правовой природы судебного контроля в сфере нормотворчества по административным делам необходимо проводить под призмой постулатов государственного управления.

Необходимо отметить, что неотъемлемым условием государственного регулирования публичных правоотношений выступают правомерные акты управления. Благодаря им суды могут применять инструменты защиты<sup>2</sup>, направленные на восстановление прав пострадавшего. Вместе с тем правовой акт выступает источником их нормативного закрепления, способствуя, таким образом, практическому выполнению нормами права задачи по обеспечению законности актов управления<sup>3</sup>. Следовательно, исходя из направленности выполняемой судебными органами деятельности можно сделать вывод о том, что судебный нормоконтроль по административным делам является административно-процессуальным инструментом обеспечения законности.

Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что действующая система сдержек и противовесов позволяет правовому явлению пресекать выход органов власти за границы их должного поведения<sup>4</sup>. Следовательно, государство не допускает злоупотребления властью посредством применения инструмента обеспечения законности, интегрированного в систему сдержек и противовесов. Благодаря такому местоположению судебный нормоконтроль по административным делам выполняет государственную функцию охраны правопорядка. В частности, за счет контрольных полномочий суды общей юрисдикции подчиняют акты управления актам большей юридической силы. Достижению такого результата способствует четкая нормативно-правовая регламентация. Ее наличие указывает на реализацию судебного контроля в сфере нормотворчества по административным делам в административной процессуальной форме<sup>5</sup>. Вместе с тем нормы КАС РФ прямо не закрепляют принадлежность правовой конструкции, обеспечивающей законность актов управления, к такой форме. В связи с этим стоит сказать, что судебный контроль в сфере нормотворчества по административным делам реализуется при помощи административного судопроизводства. В частности, используя ее основные элементы, правосудие проверяет качество нормативных актов. Восстанавливая права и свободы пострадавших субъектов, суды, тем самым, реализуют функцию охраны правопорядка<sup>6</sup>. Следовательно, разрешение дел об оспаривании актов управления происходит в рамках административной

процессуальной подформы, включенной в состав судебно-административной подформы, которая расположена в структуре правоохранительной формы деятельности государства.

Не стоит забывать о том, что основанием для применения исследуемой правовой конструкции является реализация пострадавшим субъектом права на обращение в суд общей юрисдикции для признания административного акта недействительным<sup>7</sup>. Следовательно, использование судебного контроля в сфере нормотворчества по административным делам позволяет государству самостоятельно стабилизировать публичные отношения<sup>8</sup>. Ввиду этого можно определить, что анализируемый правовой механизм функционирует только при обращении участника публичных правоотношений к такому способу защиты, как признание административного акта незаконным. Тем самым положительный эффект от инструмента обеспечения законности достигается только при условии применения вышеуказанного способа защиты. Благодаря этому устанавливается неукоснительный порядок соблюдения управляемыми субъектами конституционных гарантий<sup>9</sup>.

Принимая сказанное во внимание, следует сказать о том, что рассмотрение дела об оспаривании правовых актов и актов, обладающих нормативными свойствами в форме административного судопроизводства, представляет собой осуществление государственного контроля. Например, действия судов общей юрисдикции при оценке качества актов управления являются внешней формой контроля законности административных актов<sup>10</sup>. В данном случае тезис основан на оценке субъектов, наделенных контрольными полномочиями. Вместе с тем цепочка государственного контроля от общего к отраслевому обладает более сложной структурой. В частности, в составе общегосударственного контроля находится судебный контроль, из которого можно выделить судебный административный контроль<sup>11</sup>, включающий судебный административный нормоконтроль. Таким образом, исследуемый инструмент обеспечения законности реализуется посредством применения такого вида государственного контроля, как судебный административный нормоконтроль.

В пользу представленной точки зрения можно привести высказывание Ю. Н. Старилова. В нем административист указывает на позитивный эффект от симбиоза принципов разделения властей и единства государственной власти<sup>12</sup>. Применение данной взаимосвязи, закрепленной в положениях главы 21 КАС РФ при разрешении

дел, обеспечивает единообразное регулирование публичных правоотношений. Следовательно, использование судами общей юрисдикции такого инструмента обеспечения законности при осуществлении административного судебного нормоконтроля обеспечивает правопорядок в сфере публичных отношений. Ввиду этого правовую конструкцию можно определить в качестве механизма реализации внешнего горизонтального контроля законности актов управления. Не стоит забывать о том, что помимо названных выше действуют принципы равенства властей, самостоятельности и независимости судебной власти. Благодаря их системному применению суды общей юрисдикции при осуществлении контроля находятся в условном вертикальном верховенстве над исполнительной властью. При помощи этого реализуется надведомственный горизонтальный административный контроль норм права. При этом в зависимости от момента нарушения прав субъектов<sup>13</sup> он может быть предварительным либо последующим.

Полагаясь на представленную классификацию, необходимо указать на руководящую роль судебного нормоконтроля по административным делам в стабилизации публичных правоотношений<sup>14</sup>. Реализация в рамках правосудия контроля качества актов управления<sup>15</sup> олицетворяет применение судебной властью контроля в качестве мельчайшего элемента реализации исследуемой правовой конструкции. Несмотря на низкостепенное расположение контроля, он имеет первостепенное значение в процессе достижения законности актов управления. Оно заключается в корректировке деятельности субъектов публичных правоотношений согласно выявленным недостаткам<sup>16</sup>. При этом необходимо помнить о том, что судебная проверка качества деятельности управляемого субъекта<sup>17</sup> олицетворяет уровень законности административных актов. Вследствие этого судебный нормоконтроль по административным делам является средством административного контроля актов управления<sup>18</sup>.

Следует сказать, что изложенные выше тезисы определяют исследуемую правовую конструкцию в качестве инструмента обеспечения законности с точки зрения отраслевой принадлежности, не позволяя определить правовую природу судебного нормоконтроля по административным делам. Нельзя не упомянуть о многообразии представленных суждений по данному вопросу. Например, ученые определяли исследуемое правовое явление как метод<sup>19</sup>, форму<sup>20</sup>, способ<sup>21</sup>, средство<sup>22</sup>, функцию<sup>23</sup>. В качестве аргументов в пользу своих точек зрения правоведы приводили

нормы национального законодательства. Можно предположить, что разница в выводах возникла в связи с отсутствием нормативного закрепления сути ряда правовых конструкций<sup>24</sup>. В частности, административное процессуальное законодательство не отражает генезис административной процедуры<sup>25</sup>. В связи с этим предусмотренная главой 21 КАС РФ регламентация административной процессуальной формы<sup>26</sup> не содержит вывода о природе судебного нормоконтроля по административным делам. Ввиду этого действующее регулирование не способно нивелировать риски отклонения от нормативных стандартов государственного управления. На основании этого следует обратить особое внимание на международный опыт квалификации правовой природы исследуемого явления<sup>27</sup>.

Обращаясь к международному законодательству, представляет интерес тот факт, что Модельный закон<sup>28</sup>, содержащий порядок оспаривания актов управления, предусматривает рецепцию его норм в национальную правовую систему. Практическая реализация данной возможности обусловлена схожим пониманием дефиниции административная процедура на международном и национальном уровнях. Она заключается в деятельности уполномоченного органа по выполнению государственной функции, выраженной в разрешении дела, возбужденного в связи с обращением заинтересованного субъекта<sup>29</sup>. При этом тождество трактовок, а также юрисдикционная форма реализации<sup>30</sup> совместно с позитивным характером действий<sup>31</sup> управляющих субъектов при осуществлении административных процедур подтверждает существование административной процедуры. В то же время Модельный закон раскрывает ее генезис подробно.

Целесообразно указать, что нормы международного права, используя принцип законности и обоснованности, признают нормативно-правовые акты неправомерными<sup>32</sup>. Вместе с тем в КАС РФ данные положения закреплены в качестве предмета судебного административного нормоконтроля<sup>33</sup>. Исходя из этого прослеживается идентичность предназначения используемых в России и за рубежом процедур обеспечения законности актов управления. Вместе с тем совпадение процессуальной формы, за счет которой уполномоченный субъект реализует свои контрольные полномочия, указывает на единство деятельности управляющих субъектов при осуществлении государственного контроля. Кроме того, международное законодательство дает возможность предусмотреть в национальном законодательстве специфические особен-



ности реализации государственного контроля<sup>34</sup>. За счет этого административное процессуальное право Российской Федерации может подробно раскрыть правовую природу деятельности управляющего субъекта, наличие которой презюмирует нахождение административных процедур в государственном контроле. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что де-факто в правоприменительной практике России есть административные процедуры, но де-юре их правовая природа в законах не отражена. В связи с этим отсутствие прямого указания в законах на природу судебного нормоконтроля по административным делам можно восполнить путем его определения в качестве административной процедуры.

Обосновывает данный вывод применение юрисдикционной формы деятельности управляющего субъекта<sup>35</sup>, реализация которой иницируется заинтересованным лицом<sup>36</sup>. Так, Модельный закон предусматривает судебный порядок оспаривания актов управления<sup>37</sup>. Вследствие этого закрепленная в нормах КАС РФ судебная модель защиты прав пострадавших является одним из полноправных вариантов обеспечения законности актов управления.

Вызывает неподдельный интерес, представленный К. В. Давыдовым ряд признаков<sup>38</sup>, при помощи которых можно отнести ту или иную правовую конструкцию к административной процедуре. Например, ученый включает цели, принципы, систему действий субъектов, стадии их выполнения, срок, итоговый результат, меры ответственности в содержание административной процедуры. Беря за основу данную структуру, можно отметить, что судебный контроль в сфере нормотворчества по административным делам построен на базе данного «алгоритма». Доказательством этого может служить появление в результате выполнения судебным контролем в сфере нормотворчества по административным делам функции охраны правопорядка качественного публичного законодательства. При этом суды, руководствуясь принципами, заложенными в КАС РФ, производят административный контроль в строго предусмотренной последовательности. Результатом такой деятельности становится искоренение неправомерных актов из состава законодательства. Следовательно, столь сложная регламентация процесса независимой оценки судами законности актов управления<sup>39</sup> содержит все перечисленные К. В. Давыдовым признаки административной процедуры.

Хотелось бы отметить, что применение судебного нормоконтроля по административным

делам преследует целью не только восстановление прав субъекта, но и обеспечивает единство регулирования сферой публичных правоотношений. Ведь анализ структуры исследуемой правовой конструкции показал, что она выходит за границы самого правосудия<sup>40</sup>. Вследствие этого судебный нормоконтроль по административным делам является не столько элементом правосудия, сколько самостоятельным правовым институтом.

Следует указать на то, что представленные теоретические выводы нуждаются в законодательном закреплении. Их наличие в административном процессуальном законодательстве позволит сформировать у правоприменителя правильное представление о правовой природе судебного контроля в сфере нормотворчества по административным делам. Эта мера позволит повысить эффективность применения такого инструмента обеспечения законности актов управления не только на локальном уровне, но и в общероссийском масштабе.

<sup>1</sup> См.: Лебедев В. М. Судебная власть в современной России : проблемы становления и развития / С. -Петербург. гос. ун-т. СПб. : Лань, 2001. С. 88.

<sup>2</sup> См.: Глазунова Н. И. Система государственного и муниципального управления : учебник. М. : ТК Велби : Проспект, 2008. С. 320 ; Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. М. : Щит-М, 2001. Ч. 1. С. 175.

<sup>3</sup> См.: Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост., авт. вступит. ст. Ю. Н. Стариков. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 572–573 ; Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. С. 11–12.

<sup>4</sup> См.: Глазунова Н. И. Указ. соч. С. 320 ; Публичная власть : система, компетенции : монография / М. Н. Кобзарь-Фролова, Е. Л. Васянина, Е. В. Виноградова [и др.] ; под общ. ред. М. Н. Кобзарь-Фроловой ; М-во науки и высшего образования РФ, Ин-т государства и права РАН. Воронеж : Науч. кн., 2021. С. 101 ; Кобзарь-Фролова М. Н. О терминах «государственное управление» и «публичное управление» в научных трудах, учебной литературе и законодательстве // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 101 ; Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ин-т государства и права АН СССР. М. : Юрид. лит., 1968. С. 32 ; Корнев А. П. Указ. соч. Ч. 1. С. 175 ; Юсупов В. А., Волков Н. А. Научные основы государственного управления в СССР : учеб. пособие. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1972. С. 18.

<sup>5</sup> См.: Бачило И. Л. Функции органов управления : (Правовые проблемы оформления и реализации). М. : Юрид. лит., 1976. С. 33 ; Стариков Ю. Н. От многолетней дискуссии к принятию Федерального закона «Об административных процедурах» // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 4 (31). С. 10.

<sup>6</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении : проблемы теории, практики и законотворчества // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* 2019. № 4 (39). С. 23, 25.

<sup>7</sup> См.: Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 16 февраля 2021 г. № 4-КГ20-64-К1. URL: [https://demo.garant.ru/#/document/77532033/paragraph/39:0\\_\(дата\\_обращения:19.07.2024\)](https://demo.garant.ru/#/document/77532033/paragraph/39:0_(дата_обращения:19.07.2024)); Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Часть первая. Статья 12; Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Статья 45 // *Рос. газета.* 1993. 25 дек.; *Чиркин В. Е.* Контрольная власть. М. : Юристъ, 2008. С. 96–97; *Перепискина Е. М.* Конституционные стандарты судебной защиты прав человека в России : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. С. 23; *Беляев В. П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности : вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Саратов. гос. акад. права. Саратов, 2006. С. 10; *Корнев А. П.* Указ. соч. Ч. 1. С. 5, 11, 179.

<sup>8</sup> См.: *Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право : учебник. 5-е изд., пересм. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016. С. 44–45; *Ноздрачев А. Ф.* Правовое регулирование государственного контроля. М. : НИЦ ИНФРА-М, 2012. С. 200–203; *Чиркин В. Е.* Государственное управление : элементарный курс / Ин-т государства и права РАН, Акад. правовой ун-т. М. : Юристъ, 2001. С. 44; *Бачило И. Л.* Указ. соч. С. 104.

<sup>9</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Конституцию – в жизнь! (Видны ли горизонты «реализации» Конституции России в области административного права?) // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* 2013. № 2 (15). С. 219; *Кононов П. И., Чепурных М. В.* Административный судебный контроль в системе Российского судопроизводства // *Вестник Вятского гос. гуманит. ун-та.* 2006. № 14. С. 61.

<sup>10</sup> См.: *Перепискина Е. М.* Указ. соч. С. 20; *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. М. : Юрид. лит., 1997. С. 123.

<sup>11</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Конституцию – в жизнь! ... С. 219.

<sup>12</sup> См.: Там же. С. 220.

<sup>13</sup> См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Пункт 5 части 2 статьи 209 // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2015. № 10. Ст. 1391; О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 ноября 2015 г. № 50. Пункт 15 // *Бюллетень Верховного Суда РФ.* 2016. № 1.

<sup>14</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. Ч. 2, кн. 2: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. С. 22.

<sup>15</sup> См.: *Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Указ. соч. С. 281–282.

<sup>16</sup> См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учеб. для студ. высш. учеб. заведений, обучающихся по специальности Юриспруденция. 6-е изд.,

перераб. и доп. М. : Эксмо, 2011. С. 266–267; *Воскобитова Л. А.* Сущностные характеристики судебной власти : монография. М. : Юрид. норма : НИЦ ИНФРА-М, 2017. С. 79.

<sup>17</sup> См.: Государственный контроль в сфере управления : (Проблемы надведомственного контроля) / Всесоюз. науч.-исслед. ин-т сов. законодательства. М. : Юрид. лит., 1974. С. 12.

<sup>18</sup> См.: *Ржевский В. А., Чепурнова Н. М.* Судебная власть в Российской Федерации : конституционные основы организации и деятельности. М. : Юристъ, 1998. С. 103; *Лазарева В. А.* Судебная власть. Судебная защита. Судебный контроль : понятие и соотношение : лекции-очерки / М-во образования РФ, Самар. гуманит. акад. Самара : Изд-во Самар. гуманит. акад., 1999. С. 46.

<sup>19</sup> См.: Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционно-правовых споров в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. М., 2005. С. 16.

<sup>20</sup> См.: *Умарова М. А.* Механизм судебного контроля : общетеоретическое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Грозный, 2018. С. 17.

<sup>21</sup> См.: *Ильин А. В.* Конституционные основания осуществления нормоконтроля в гражданском процессе и предмет судебной деятельности // *Вестник гражданского процесса.* М. : Издат. дом В. Ема, 2017. № 2. С. 32–33.

<sup>22</sup> См.: *Орлов А. В.* Административное правосудие – важнейшее средство пресечения и профилактики злоупотребления властью // *Административное право и процесс.* 2018. № 11. С. 19; *Миращко Р. С.* Об административном судопроизводстве в системе юридического процесса Российской Федерации // *Актуальные проблемы административного права и процесса.* 2023. № 1. С. 34.

<sup>23</sup> См.: *Балашов А. Н.* Проявление судебной власти в административном судопроизводстве // *Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право.* 2018. № 2 (33). С. 160.

<sup>24</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* От многолетней дискуссии к принятию Федерального закона «Об административных процедурах». С. 8–10.

<sup>25</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении... С. 11; *Кононов П. И., Стахов А. И.* О проекте Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // *Журнал административного судопроизводства.* 2017. № 3. С. 43–44; *Давыдов К. В.* Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Там же. № 1. С. 40–68.

<sup>26</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* От многолетней дискуссии к принятию федерального закона «Об административных процедурах». С. 11.

<sup>27</sup> См.: *Старилов Ю. Н.* Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении... С. 18.

<sup>28</sup> См.: О модельном законе «Об административных процедурах» : постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 28 ноября

2022 г. № 54-28. URL: <https://base.garant.ru/406238411/> (дата обращения: 29.09.2024).

<sup>29</sup> См.: О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (ред. от 03.11.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3169.

<sup>30</sup> См.: Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юристъ, 2005. С. 451.

<sup>31</sup> См.: Давыдов К. В. Административные процедуры : концепция правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. С. 46.

<sup>32</sup> См.: О модельном законе «Об административных процедурах» : постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 28 ноября 2022 г. № 54-28. Статья 2.

<sup>33</sup> См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Часть 8 статьи 213.

<sup>34</sup> См.: О модельном законе «Об административных процедурах» : постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 28 ноября 2022 г. № 54-28. Подпункт 5 пункта 2 статьи 1.

<sup>35</sup> См.: О модельном законе «Об административных процедурах» : постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 28 ноября 2022 г. № 54-28. Пункты 5, 8 статьи 59 ; Кодекс административного судопроизводства Российской Федера-

ции от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Пункты 2, 3 части 8 статьи 213.

<sup>36</sup> См.: О модельном законе «Об административных процедурах» : постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 28 ноября 2022 г. № 54-28. Статья 34, 208. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. Статья 1391.

<sup>37</sup> См.: О модельном законе «Об административных процедурах» : постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 28 ноября 2022 г. № 54-28. Статья 1, пункт 1 статьи 60.

<sup>38</sup> См.: Давыдов К. В. Административные процедуры : концепция правового регулирования. С. 54.

<sup>39</sup> См.: Воскобитова Л. А. Теоретические основы судебной власти : учебник. М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. С. 75.

<sup>40</sup> См.: Никитин С. В. Судебный контроль за законностью нормативных правовых актов : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. М. : Юрайт, 2019 . С. 10 ; Потапенко С. В. Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления как способ защиты гражданских прав // Гражданское право. 2012. № 5. С. 18–20 ; Евлов И. М. Природа судебного нормоконтроля // Вопросы теории и истории государства и права. 2021. № 1 (92). С. 8 ; Замотаева Е. К. Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционно-правовых споров в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 29.

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

*Федяева Л. И., ведущий юрист-консульт*

*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*

М. К. Мелаев

Воронежский государственный университет

## ПРИНЦИПЫ ПРИМИРЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

*Из общих принципов административного судопроизводства автором выделена специальная группа принципов – принципы примирения, которые рассматриваются как ведущие элементы правового института примирения, отражающие саму идею примирения. Раскрывается содержание таких принципов, как добровольность, сотрудничество, равноправие и конфиденциальность, а также их соотношение с общими принципами административного судопроизводства. Многие принципы рассмотрены на примере судебной примирительной процедуры. Обосновывается идея необходимости внедрения принципа доступности в Регламент судебного примирения и законодательного закрепления принципа оперативности проведения примирительных процедур.*

*Ключевые слова:* административное судопроизводство, примирение, примирительные процедуры, судебное примирение, процессуальные принципы, принципы административного судопроизводства, специальные принципы примирения, принцип добровольности, принцип сотрудничества, принцип равноправия, принцип конфиденциальности, принцип оперативности, принцип доступности.

## PRINCIPLES OF CONCILIATION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

*The article is devoted to the principles of conciliation in administrative proceedings. Along with the general principles of administrative proceedings, the author identifies a special group of principles – the principles of conciliation. They are considered as the leading elements of the legal institution of conciliation, reflecting the very idea of conciliation. The content of such principles as voluntariness, cooperation, equality and confidentiality are revealed, as well as their relationship with the general principles of administrative proceedings. Many principles are considered using the example of judicial conciliation procedure. The idea of the need to introduce the principle of accessibility into the Regulations on judicial conciliation and the legislative consolidation of the principle of promptness in conducting conciliation procedures is substantiated.*

*Key words:* administrative proceedings, conciliation, conciliation procedures, judicial conciliation, procedural principles, principles of administrative proceedings, special principles of conciliation, principle of voluntariness, principle of cooperation, principle of equality, principle of confidentiality, principle of efficiency, principle of availability.

Важнейшим элементом в правовом регулировании общественных отношений выступают принципы права, значение и роль которых сложно переоценить. В теории встречается множество определений термина «принцип»<sup>1</sup>. В самом общем понимании принципы – это основополагающие начала, нормы, имеющие наиболее общее содержание<sup>2</sup>. Как пишет А. Ф. Воронов, принципы права являются «вечной темой для исследования, поскольку в принципах права отражаются те социальные изменения, которые происходят в процессе развития общества»<sup>3</sup>.

В. В. Ершов отмечает, что сущность принципов права выражается в том, что они являются «основаниями всеобщей связи элементов единой

системы форм национального и международного права; первичными и наиболее абстрактными элементами единой системы форм национального и международного права, в процессах конкретизации которых вырабатываются нормы права и обеспечивается ее существование; первоначальными правовыми регуляторами общественных отношений»<sup>4</sup>.

Принципы административного судопроизводства содержатся в различных нормативных актах, включая Конституцию РФ, международные нормативные акты, ставшие частью российского законодательства, и сам КАС РФ. Основные принципы административного судопроизводства перечислены в ст. 6 КАС РФ и раскрыты в последующих статьях. В научной литературе выделяют некоторые принципы, которые не



были включены в данный перечень. Как пишут многие авторы, «в ст. 3 “Задачи административного судопроизводства” КАС РФ названы такие задачи-принципы, как обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел»<sup>5</sup>. Кроме прямо закрепленных в тексте закона выделяют и смысловые принципы, которые прослеживаются в отдельных положениях КАС РФ. А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов отмечают: «КАС в силу определенных доктринальных причин прямо не закрепляет в своем тексте принцип диспозитивности. Тем не менее его существование и применимость в судебном административном процессе можно вывести из таких предусмотренных КАС РФ институтов, как отказ от административного иска, признание иска, заключение соглашения о примирении сторон и др.»<sup>6</sup>.

Принципы административного судопроизводства представляют собой неотъемлемый элемент правового регулирования процессуальных отношений при осуществлении правосудия. По замечанию А. Б. Зеленцова, «они придают единство, целостность судебному административному процессу, направляют действие всех процессуальных норм и институтов»<sup>7</sup>.

Кроме принципов, упомянутых выше КАС РФ, можно выделить еще одну группу принципов – принципы примирения. Статья 137 КАС РФ устанавливает, что примирение сторон осуществляется на основе принципов добровольности, сотрудничества, равноправия и конфиденциальности. Выделение в тексте процессуального закона отдельной группы специальных принципов, на наш взгляд, обусловлено тем, что примирение в судах является частью процессуальной формы защиты права. В то же время примирение – это самостоятельный механизм от осуществления правосудия, требующий установления специальных принципов, отвечающих самой идее примирения.

Таким образом, в системе принципов административного судопроизводства формировались две группы принципов:

- 1) общие принципы административного судопроизводства, закрепленные в ст. 6 КАС РФ;
- 2) принципы примирения (специальные), закрепленные в ч. 1.1 ст. 137 КАС РФ.

Подход законодателя включить в процессуальное законодательство новый альтернативный способ защиты прав можно называть уникальным, поскольку законодатель не только закрепил право сторон на примирение в административ-

ном судопроизводстве, но и урегулировал его в рамках процессуального законодательства, традиционно устанавливающего порядок осуществления правосудия и судебного контроля. Е. А. Евтухович замечает, что «интегрирование примирительных процедур в судопроизводство можно расценивать как проявление тенденции к сближению того, что изначально противопоставлялось друг другу»<sup>8</sup>. В этом заключается главное отличие примирения в суде от иных способов урегулирования спора во внесудебном порядке.

Во избежание терминологических неточностей необходимо уточнить содержание примирения. В своем диссертационном исследовании Т. В. Чернышова отмечает: «С теоретико-правовой точки зрения примирением в общем виде можно назвать процесс достижения согласия сторонами юридического конфликта, а также определенным образом оформленный результат такого согласия – примирительный акт»<sup>9</sup>. Следовательно, при переводе указанных теоретических категорий на процессуальный язык речь идет о примирительных процедурах и результатах примирения, именуемых в административном судопроизводстве соглашением о примирении.

Согласно действующему законодательству, можно выделить такие виды примирительных процедур, как судебное примирение, медиация, посредничество и др. При этом необходимо отметить, что любая из этих процедур может быть использована для урегулирования правового спора как после, так и до обращения в суд, за исключением судебного примирения, которое может быть проведено только после обращения в суд. Важным критерием при классификации является именно факт обращения в суд. В. В. Ярков, классифицируя примирительные процедуры на юрисдикционные и неюрисдикционные, пишет, что «юрисдикционные примирительные процедуры включены в правоприменительный процесс, который регулируется нормами процессуального права, договоренности сторон подлежат утверждению судом, возможно их принудительное исполнение (мировое соглашение, судебное примирение)»<sup>10</sup>. Следовательно, любая примирительная процедура, которая применяется для урегулирования спора, ставшего предметом судебного разбирательства, является юрисдикционной, поскольку результаты такого примирения проверяются судом. В рамках настоящей работы примирение исследуется в юрисдикционном значении.

Статья 137 КАС РФ устанавливает, что примирение сторон осуществляется на основе принципов добровольности, сотрудничества,

равноправия и конфиденциальности. Эти же принципы дублируются в специальных нормативных правовых актах, регламентирующих проведение различных примирительных процедур (ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», ст. 2 Регламента судебного примирения<sup>11</sup>). Однако непосредственное установление принципов и правил примирения в процессуальном законе необходимо, поскольку перечень примирительных процедур является открытым. А такие виды процедур, как переговоры, вовсе не урегулированы специальным законом. В таком случае специальные нормы, включая принципы примирения, которые установлены в КАС РФ, являются единственными регуляторами при проведении тех примирительных процедур, которые не имеют специального правового регулирования законом.

Рассмотрим эти принципы отдельно.

Принцип добровольности в первую очередь проявляется в том, что Кодекс административного судопроизводства РФ не ставит обязательным условием для рассмотрения судом правового спора проведение примирительных процедур или принятие сторонами мер, направленных на урегулирование правового спора. Суд лишь предлагает сторонам заключение мира, в том числе путем проведения примирительных процедур. Стороны исключительно добровольно принимают решение о заключении соглашения о примирении или проведении примирительной процедуры. Добровольность в данном контексте можно рассматривать логическим продолжением общего принципа диспозитивности процесса.

На этот счет в научной литературе предлагается и иной подход с тем, чтобы установить обязательный порядок прохождения примирительных процедур до рассмотрения судом правового спора. По мнению некоторых авторов, «в перспективе было бы оправданным закрепление наряду с добровольным также и обязательного применения всех трех закрепленных процессуальными кодексами примирительных процедур по указанным законом категориям дел как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах»<sup>12</sup>.

С. В. Лазарев пишет, что «в отношении выявленных на раннем этапе дел, которые могут быть урегулированы, обоснованным считаем проведение обязательной примирительной процедуры путем выделения из подготовки дела к судебному разбирательству в самостоятельный предваряющий подготовку этап (обязательную примирительную процедуру) совокупности

процессуальных действий суда, направленных на примирение сторон»<sup>13</sup>. Однако вряд ли такая мера применима к публично-правовым спорам. В противном случае это создает барьер в реализации права на судебную защиту, в первую же очередь для граждан и юридических лиц как слабого субъекта в публично-правовых отношениях с властным субъектом. Кроме того, принуждение сторон к примирительной процедуре не даст положительного результата, если у конфликтующих сторон изначально отсутствуют желания договориться.

Более эффективным методом представляется поощрение к примирению предоставлением льгот в виде возврата государственных пошлин в случае заключения соглашения о примирении. Соответствующие основания и порядок установлены действующим налоговым законодательством (п. 3 ч. 1 ст. 333.40 НК РФ). На фоне повышения размеров государственных пошлин по делам, рассматриваемым Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, мировыми судьями, примирение становится более выгодным способом защиты прав. По мнению представителя Верховного Суда РФ, «ощутимый размер пошлины будет способствовать повышению уровня правосознания и развитию примирительных процедур. Действующие в настоящее время слишком низкие ставки пошлины не стимулируют участников гражданского оборота к добровольному исполнению обязательств, а также к более активному использованию альтернативных примирительных процедур»<sup>14</sup>.

С финансовой стороны вопроса, действительно, урегулирование правового спора путем проведения примирительных процедур является более выгодным, особенно когда речь идет о привлечении к делу судебного примирителя, который не оплачивается сторонами. Кроме того, стороны могут использовать прямые переговоры, что не требует расходы на посредника.

Принцип добровольности также заключается в том, что действия каждой из сторон по вопросам примирения является выражением волеизъявления. Отказ от предложения одной из сторон о примирении или отказ уже начатой примирительной процедуры не влекут негативных последствий для сторон в случае возобновления судопроизводства. Уступки и компромисс, к которым приходят стороны, носят исключительно добровольный характер.

С утверждением соглашения о примирении судом включается императивная норма судебного процесса – обязательность судебных актов (ст. 16 КАС РФ). В соответствии с ч. 14 ст. 137.1



КАС РФ не исполненное в добровольном порядке соглашение о примирении сторон подлежит принудительному исполнению по правилам, предусмотренным главой 38 КАС РФ. Вряд ли в данном случае можно говорить о противоречии процессуальных норм добровольности и обязательности судебных решений. Формально с момента утверждения соглашения о примирении процедурная стадия примирения завершается, а само соглашение приобретает статус судебного акта, что делает его обязательным для исполнения.

Сотрудничество занимает центральное место среди специальных принципов примирения и определяет характер совершаемых действий сторонами спора по поиску взаимовыгодного решения. Сотрудничество в рамках примирительной процедуры (в субъектном отношении) осуществляется:

- между сторонами спора;
- между сторонами и посредником (судебный примирительный, медиатор или иное лицо);
- между сторонами и судом.

Если стороны в рамках судебного процесса действуют, во многом занимая противоположные позиции без учета интереса другой стороны, то сотрудничество предполагает сближение позиций относительного предмета правового спора. Как отмечает Ю. В. Холодионова, «сотрудничество и равноправие сторон в процедуре медиации также является своего рода противовесом процессуального принципа»<sup>15</sup>, сопоставляя их с принципом состязательности процесса.

И. Н. Балашова отмечает, что сотрудничество представляет собой стратегию конфликтного поведения, предполагающую совместный поиск решения, которое отвечало бы стремлениям всех конфликтующих сторон<sup>16</sup>.

Положительный результат примирения напрямую зависит от сотрудничества сторон. Сотрудничество пронизывает все действия сторон в рамках примирения, включая выбор примирительной процедуры, выбор посредника (судебного примирителя, медиатора), непосредственный порядок проведения процедуры, обмен документами, подготовку итоговых положений примирительного акта (соглашения о примирении) и порядок его реализации.

Необходимо отметить, что принцип сотрудничества действует не только в отношении сторон, но и в отношении посредника, в зависимости от того, какой вид примирительной процедуры был задействован для урегулирования спора.

Отклонение стороны от соблюдения принципа сотрудничества в определенной степени

может расцениваться как злоупотребление правом на примирение. Как отмечает Ю. А. Тимофеев, «на это могут указывать: несоблюдение установленного порядка судебного примирения, неявка на заседание судебного примирения, безосновательные просьбы об отложении, переносе заседаний, нарушение согласованных сроков представления документов, заявление к обсуждению заведомо неприемлемых для другой стороны условий, уклонение от конструктивного обсуждения предложений оппонента»<sup>17</sup>. С такой позиции соблюдение данного принципа – ключевой показатель при оценке поведения сторон. Представляется, что несоблюдение принципа одной из сторон является основанием для того, чтобы ставить вопрос о прекращении примирительной процедуры и возобновлении судопроизводства.

Одним из универсальных принципов судопроизводства выступает принцип равноправия сторон. А. Б. Зеленцов отмечает, что «равноправие есть равенство прав сторон прежде всего по отношению друг к другу, и это равенство касается: а) прав сторон по собиранию, представлению и исследованию доказательств; б) прав по участию в процессе рассмотрения спора судом; в) возможностей использования правовых средств процессуального нападения и защиты; г) прав по обжалованию в суд любых процессуальных решений другой стороны, которые так или иначе затрагивают права и законные интересы»<sup>18</sup>.

Права сторон, вытекающие из принципа равноправия в примирении, перечислены в ст. 5 Регламента судебного примирения, которая гласит: «Стороны судебного примирения пользуются равными правами на определение кандидатуры судебного примирителя, участников переговоров, правил и порядка проведения судебного примирения, индивидуальную работу с судебным примирителем, доступ к обсуждаемой информации, выработку и формулирование предложений по урегулированию спора, оценку их приемлемости и исполнимости, реализацию своих прав и законных интересов».

Необходимо отметить, что принципы состязательности и равноправия в административном судопроизводстве сформулированы в комплексе и при условии активной роли судьи с целью выравнивания фактических возможностей сторон в судебном процессе.

В рамках примирительных процедур суд лишен активной роли, применяемой им в административном судопроизводстве для обеспечения равноправия сторон. В то же время на суд возложена обязанность содействовать мирному урегулированию правового спора, следовательно

но, суд оказывает поддержку сторонам в той степени, в какой это необходимо для обеспечения равноправия сторон в рамках процедуры. В настоящее время КАС РФ не конкретизирует формы и порядок взаимодействия сторон и суда по урегулированию спора. Представляется, что в интересах мирного урегулирования правового спора содействие суда должно включать в себя помощь суда при получении необходимых документов, вызов свидетелей для участия в примирительной процедуре.

Считаем, что в целом проведение примирения, включая вопросы взаимодействия суда с участниками примирительной процедуры по урегулированию публично-правового спора, должно осуществляться в упрощенной форме и в кратчайшие сроки на основе принципа оперативности. В продолжение высказанного тезиса отметим, что одним из главных качественных характеристик административного судопроизводства от иных видов состоит в его оперативности. Оперативность обеспечивает скорейшее разрешение (урегулирование) правового спора, возникшего в результате осуществления своей деятельности органом публичной власти и восстановления нарушенного права. Затягивание процесса разрешения или урегулирования такого рода конфликта в первую очередь наносит вред слабому субъекту.

Еще до принятия КАС РФ Ю. Н. Стариков справедливо отмечал, что «административному судопроизводству присущ принцип оперативности производства по делам об административных правонарушениях, который обусловлен краткостью процессуальных сроков в сфере применения мер административной ответственности»<sup>19</sup>.

Аналогичная норма (принцип) была закреплена в ст. 10 КАС РФ. Речь идет о разумном сроке административного судопроизводства и разумном сроке исполнения судебных актов по административным делам. Этот принцип в общих чертах характеризует оперативность административного судопроизводства, предоставляет и закрепляет право заинтересованного лица заявить об ускорении рассмотрения административного дела.

Вместе с тем, по правилам ч. 2 ст. 137.2 КАС РФ, суд устанавливает сроки проведения примирительной процедуры самостоятельно, а в случае необходимости, по ходатайству сторон, эти сроки могут быть продлены (ч. 3 ст. 137.2 КАС РФ). Можно предположить, что суд при определении сроков проведения примирительной процедуры исходит из общих правил судопроизводства и учитывает всю специфику спора, а законодатель-

ное закрепление конкретных сроков для проведения процедуры вряд ли будет правильным. В то же время считаем целесообразным закрепление принципа оперативности в числе специальных принципов примирения в административном судопроизводстве. Иными словами, урегулирование спора должно быть проще и короче, чем разрешение его судом.

Еще одним принципом примирения является принцип конфиденциальности. При этом процессуальное законодательство не раскрывает содержание и пределы действия этого принципа. Например, ст. 6 Регламента судебного примирения устанавливает, что если стороны письменно не договорились об ином, информация, полученная участниками в ходе судебного примирения, является конфиденциальной. Принцип конфиденциальности предоставляет право сторонам определить объем ограничения и распространения информации, связанной с судебным примирением, а в случае отсутствия письменной договоренности между сторонами информация, полученная участниками судебного примирения, является конфиденциальной.

Запрет на распространение информации, относящейся к примирению, сохраняется в рамках судебного разбирательства. Участники или иные лица, присутствовавшие при проведении судебного примирения, не имеют права без письменного согласия обеих сторон ссылаться на сведения, касающиеся судебного примирения.

Конфиденциальность учтена также в некоторых положениях самого процессуального закона. Согласно ч. 3 ст. 51 КАС РФ представители лиц, участвовавшие в проведении примирительной процедуры, и посредники не подлежат допросу в качестве свидетелей. Однако данная статья прямо не закрепляет запрет на допрос в качестве свидетеля иных участников примирения.

Говоря о конфиденциальности, необходимо упомянуть о других процессуальных принципах – принципе гласности и принципе открытости судебного разбирательства. Эти принципы являются общепризнанными и не только обеспечивают доступ к правосудию для общественности, но и являются одними из гарантий осуществления независимого и справедливого правосудия. Отступление от этих принципов допускается лишь в исключительных случаях, предусмотренных законом.

С. А. Корф писал: «Принцип гласности необходим административному процессу в той же мере, как и процессу уголовному, и, думается, даже в большей мере, чем процессу гражданско-

му, принимая во внимание публичный элемент административного иска»<sup>20</sup>.

Как следует из сказанного выше, принцип конфиденциальности примирения и принципы гласности и открытости судебного разбирательства представляют собой две разные, противоположные нормы. Как отмечает Е. В. Михайлова, «принцип конфиденциального судебного примирения очевидно конфликтует с принципом гласности гражданского и арбитражного судопроизводства»<sup>21</sup>. Ученый, тем не менее, допуская принцип конфиденциальности применительно по частноправовым спорам, критикует некоторые правила, вытекающие из принципа конфиденциальности в судебной примирительной процедуре по урегулированию споров, имеющих публично-правовую природу<sup>22</sup>.

В то же время следует принять во внимание следующие факторы. Во-первых, необходимо учитывать природу примирительных процедур, в ходе которых стороны правового спора действуют, занимая другие позиции, чем в суде, идя на уступки, раскрывая конфиденциальные информации как для другой стороны, так и для иных участвующих лиц. Конфиденциальность процедуры в данном случае, на наш взгляд, призвана обеспечить доверительное взаимодействие сторон. Конфиденциальность обеспечивает гарантию сторонам, что информация, раскрытая ими в ходе примирительной процедуры, не будет использована против их интересов, в случае завершения примирительной процедуры без заключения соглашения о примирении и возобновления рассмотрения дела в судебном порядке. Без такой гарантии сложно представить, что кто-либо пойдет на такую процедуру. Особо подчеркивая необходимость установления доверия в рамках примирительной процедуры, которое во многом обеспечивается конфиденциальностью процедуры, следует согласиться с тезисом, что важной характеристикой доверия «является готовность субъекта рисковать теми или иными ценностями, с которыми связаны конкретные правоотношения, ради достижения целей взаимодействия правоотношений»<sup>23</sup>. А риск, на который идут стороны, раскрывая ту или иную информацию в рамках процедуры, должен быть сведен к минимуму.

Во-вторых, с позиций суда процессуальное значение имеет только примирительный акт, заключаемый сторонами и проверяемый судом. Суд при осуществлении проверки результатов примирения в виде примирительного акта имеет доступ ко всей информации, отраженной

в соглашении. Иная информация, раскрытая в ходе процедуры, не имеет процессуального значения.

Это касается и тех случаев, когда стороны приходят к примирению без задействования какой-либо формальной процедуры и заключают соглашение о примирении. Вряд ли суду в данном случае необходимо получить какую-либо дополнительную информацию, чем та, что отражена в соглашении, или интересоваться содержанием переговоров, в результате которых были достигнуты договоренности.

В рассмотрении принципов отдельного внимания заслуживает процедура судебного примирения с участием судебного примирителя в силу его особенностей организации и функционирования. Данный вид примирительной процедуры выступает как только юрисдикционная процедура. Отличительной чертой этой процедуры является его способ организации. Как известно, судебная примирительная процедура интегрирована в систему судов и функционирует при финансовой, организационной и материально-технической поддержке государства. Следовательно, доступ к судебному примирению должен быть обеспечен для всех граждан и организаций независимо от их места нахождения.

Действующее количество судебных примирителей<sup>24</sup>, большинство которых доступны лишь в крупных городах страны, свидетельствует о проблеме организации данного вида процедуры. В связи с этим представляется необходимым дополнение Регламента судебного примирения принципом доступности судебного примирения. Доступ к судебному примирению должен быть обеспечен при каждом суде первой инстанции. В то же время упомянутая проблема с доступом к судебному примирению в судах, особенно по первой инстанции, обусловлена объективными причинами. Несмотря на постоянное дополнение Списка судебных примирителей, вряд ли за короткий период времени удастся сформировать корпус судебных примирителей в необходимом количестве, поскольку судебными примирителями могут быть судьи, только пребывающие в отставке. Но данных о количестве судей, желающих стать примирителями, нет.

Применительно к судебной примирительной процедуре ученые выделяют еще несколько принципов – тех, что не нашли место в тексте Регламента. Е. В. Михайлова справедливо указывает на отсутствие в Регламенте судебного примирения принципа законности, равенства перед законом и судом, а также на специфику понимания независимости судебного примирителя<sup>25</sup>.

Подводя итоги, отметим следующее. Современное административное процессуальное законодательство содержит две группы принципов:

1) общие принципы административного судопроизводства, которые пронизывают всю административно-процессуальную форму;

2) специальные принципы примирения, которые действуют применительно к отдельным институтам процессуальной формы (соглашение о примирении, примирительные процедуры). К ним относятся добровольность, сотрудничество, равноправие и конфиденциальность.

С точки зрения правового регулирования института примирения в административном судопроизводстве на принципы возложены ведущие функции, поскольку при минимальном правовом регулировании принципы выступают как категории, отражающие суть самой идеи примирения и как универсальные нормы, «поскольку принципы права выполняют функцию своеобразного гаранта презумпции беспробельности системы права в целом: там, где присутствует пробел в конкретном правовом акте, “на помощь” приходят правовые принципы; для обозначения такого феномена в юридической доктрине используется не совсем удачный термин “аналогия права”»<sup>26</sup>.

В целом следует согласиться с позицией, что принципы осуществления судебного примирения не должны вступать в противоречие с общеправовыми принципами судебного процесса. Будучи разновидностью процессуальной деятельности, судебная примирительная процедура должна отвечать всем началам гражданского, арбитражного и административного судопроизводства<sup>27</sup>.

В заключение еще раз отметим необходимость законодательного установления принципа оперативности при проведении примирительной процедуры. Оперативность обусловлена спецификой публично-правовых споров и природой примирительных процедур как способа защиты прав. А к судебному примирению необходимо обеспечить равный доступ для всех, поскольку судебное примирение – это интегрированный в суд способ защиты прав, который организуется государством.

<sup>1</sup> См.: Столов Я. Принципы права : понятие и применение : монография. М. : Проспект, 2022. С. 33.

<sup>2</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. М. : Норма, 2006. С. 261.

<sup>3</sup> Воронов А. Ф. Принципы гражданского процесса : прошлое, настоящее, будущее : монография. М. : Городец, 2009. С. 5.

<sup>4</sup> Ершов В. В. Принципы права : сущность и функции // Рос. правосудие. 2019. № 2. С. 13.

<sup>5</sup> Административное судопроизводство : учеб. пособие для бакалавриата, магистратуры, специалитета по направлениям «Юриспруденция» и «Судебная и прокурорская деятельность». 2-е изд., пересм. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. С. 163.

<sup>6</sup> Судебное административное право : учеб. для студ. вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Рос. ун-т дружбы народов, Юрид. ин-т. М. : Статут, 2017. С. 128.

<sup>7</sup> Административно-процессуальное право России : учеб. для вузов : в 2 ч. / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2024. Ч. 2. С. 20. (Высшее образование).

<sup>8</sup> Евтухович Е. А. Судебное примирение и судебный примиритель // Вестник гражданского процесса. 2020. Т. 10, № 6. С. 273.

<sup>9</sup> Чернышова Т. В. Примирение в праве : понятие и виды : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 35–36.

<sup>10</sup> Гражданский процесс : учеб. для студ. юрид. высш. учеб. заведений / Урал. гос. юрид. ун-т, отв. ред. д-р. юрид. наук, проф. В. В. Ярков. 11-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2021. С. 339.

<sup>11</sup> См.: Об утверждении Регламента проведения судебного примирения : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2019 г. № 41 // Рос. газета. 2019. 12 нояб.

<sup>12</sup> Проблемы реализации принципов гражданского судопроизводства в правоприменительной деятельности : монография / отв. ред. В. М. Жуйков, С. С. Захриев. М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : Норма : ИНФРА-М, 2024. С. 135.

<sup>13</sup> Лазарев С. В. Судебное управление движением дела / Урал. гос. ун-т. им. В. Ф. Яковлева. М. : Статут, 2022. С. 269.

<sup>14</sup> Куликов В. Официальный представитель ВС РФ разъяснил, как изменятся судебные пошлины // Рос. газета. 2024. 24 июля. URL: <https://rg.ru/2024/07/24/rassudiat-po-chestnomu.html>.

<sup>15</sup> Холодионова Ю. В. Теоретические основы и практика применения альтернативных способов разрешения споров в России : монография / М-во науки и высш. образования РФ, Тюмен. гос. ун-т, Ин-т государственности и права. Тюмень : ТюмГУ-Press, 2024. С. 60.

<sup>16</sup> См.: Балашова И. Н. Право на исполнение результатов медиации : от добровольности до принудительности // Арбитражный и гражданский процесс. 2023. № 3. С. 7.

<sup>17</sup> Тимофеев Ю. А. Злоупотребление правом на примирение // Арбитражный и гражданский процесс. 2023. № 7. С. 16.

<sup>18</sup> Административно-процессуальное право России : в 2 ч. : учеб. для вузов / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2024. Ч. 2. С. 21.

<sup>19</sup> Старилов Ю. Н. Административная юстиция : проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 56. (Юбилей, конференции, форумы ; вып. 7).

<sup>20</sup> Корф С. А. Административная юстиция в России : [т. 1–2] / барон С. А. Корф, профессор Императорского



Александровского университета в Гельсингфорсе. Санкт-Петербург : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. Т. 2, кн. 2–3: Очерк действующего законодательства. Кн. 3. Очерк теории административной юстиции. VIII. С. 480.

<sup>21</sup> Михайлова Е. В. Принцип конфиденциальности в системе принципов гражданского и арбитражного процессов // Арбитражный и гражданский процесс. 2024. № 10. С. 5.

<sup>22</sup> См.: Михайлова Е. В. Примирение сторон административного судопроизводства : вопросы теории и практики // Рос. правосудие. 2024. № 9. С. 81.

<sup>23</sup> Напольских И. М. Доверие как условие эффективности действия права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2024. С. 12.

<sup>24</sup> См.: Об утверждении списка судебных примирителей : постановление Пленума Верховного Суда

Российской Федерации от 28 января 2020 г. № 1 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: <https://www.vsrfr.ru/files/28697/>

<sup>25</sup> См.: Михайлова Е. В. О правовой природе, принципах и правовом положении участников судебной примирительной процедуры // Государство и право. 2022. № 10. С. 27.

<sup>26</sup> Арямов А. А. К вопросу о принципах права // Охрана и защита прав и законных интересов в современном праве : сб. статей по результатам III междунар. науч.-практ. конф. (Симферополь, 15 декабря 2023 г.). Симферополь : Ариал, 2024. С. 25.

<sup>27</sup> См.: Михайлова Е. В. Принцип конфиденциальности в системе принципов гражданского и арбитражного процессов. С. 6.

*Воронежский государственный университет  
Мелаев М. К., аспирант кафедры административного и административного процессуального права  
E-mail: melayewmyratgeldi@gmail.com*

*Voronezh State University  
Melayev M. K., Post-graduate Student of the Department of Administrative and Administrative Procedural Law  
E-mail: melayewmyratgeldi@gmail.com*

## ДОЛЖНОСТНОЕ УСМОТРЕНИЕ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Поднимается довольно оригинальная по содержанию и последствиям проблема должностного усмотрения при применении наказания в виде административного приостановления деятельности; предлагается авторское понятие «должностное усмотрение» при применении наказания в виде административного приостановления деятельности, и раскрывается суть указанного явления.*

*Ключевые слова:* усмотрение, должностное усмотрение, ответственность, наказание, административное приостановление деятельности.

## DISCRETION OF THE OFFICIAL WHEN APPLYING PUNISHMENT IN THE FORM OF AN ADMINISTRATIVE SUSPENSION OF ACTIVITIES

*The article deals with a problem of a discretion of the official when applying punishment in the form of an administrative suspension of activities. The author reveals the essence of a problem, formulates a concept of «discretion of the official» when applying punishment in the form of an administrative suspension of activities.*

*Key words:* discretion, discretion of the official, responsibility, punishment, administrative suspension of activities.

Независимо от того, что уже почти два десятилетия действует норма, регламентирующая порядок применения наказания в виде административного приостановления деятельности (далее – АПД), по-прежнему существует неразрешенный вопрос, связанный с применением указанного вида наказания. Исходя из анализа теоретических и практических аспектов АПД, вопрос о должностном усмотрении глубоко не изучался.

Принципиально стоит отметить, что попытка разобраться и доказать важность представления и понимания должностного усмотрения не будет нарушением значимого методологического принципа «Бритвы Оккама», так как предложенный автором подход имеет научно-практическое обоснование.

Прежде чем приступить к детальному анализу должностного усмотрения при применении АПД, следует вспомнить, откуда всё начинается и трансформируется в категорию «усмотрение».

Отметим, что само по себе усмотрение – категория эфемерная. В действующем процессуальном законодательстве определен лишь главный признак – оценка судом или должностным лицом доказательств по своему внутреннему убеждению, что следует из системного толкования

ст. 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, ст. 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Заметим, что на практике встречается немало примеров усмотрения, приведем некоторые<sup>1</sup>:

1) усмотрение должностного лица налогового органа при получении показаний свидетеля;

2) усмотрение при освобождении от административной ответственности при малозначительности правонарушения;

3) усмотрение судебного пристава-исполнителя при направлении на исполнение исполнительного документа;

4) усмотрение судебного пристава-исполнителя при применении мер временного ограничения на выезд должника;

5) усмотрение антимонопольного органа при оценке доводов и документов при квалификации нарушения как общественно опасного.

Учитывая, что должностное усмотрение тесно связано с понятием «должностное лицо», мы не ставили задачу детально погружаться в его семантику<sup>2</sup>, а поэтому считаем целесообразным перейти к научным позициям относительно самого должностного усмотрения.



Й. Пуделька представляет должностное усмотрение в качестве одного из центральных понятий административного права<sup>3</sup>, поскольку рассматриваемая категория предполагает наличие некоторого диапазона действий у должностного лица, выраженного в «совершении или несовершении какого-либо действия. Ученый выделяет правильное должностное усмотрение и неправильное должностное усмотрение, различие которых заключается в применении соображений, которые не относятся к делу<sup>4</sup>.

Примечательными являются и виды управленческих решений<sup>5</sup>:

- *сопряженное со вмешательством в права гражданина* (обязанность совершения, претерпевания или несовершения какого-либо действия);
- *посредством предоставления услуг* (без какого-либо вмешательства);
- *организационное* (действия направлены на благо всего общества без вмешательства в права конкретных лиц).

В ином толковании между дискрецией и должностным усмотрением ставят знак равенства ввиду необходимости оперативно разрешить ситуации чрезвычайного характера исходя из личных представлений о справедливости, целесообразности и сложившейся практики, что может привести к негативным последствиям в виде удовлетворения собственного интереса<sup>6</sup>.

Справедливо будет упомянуть тезис, имеющий в равной степени отношение и к судебному, и к должностному усмотрению, согласно которому границы усмотрения могут быть установлены не только законом, но и актами, содержащими толкование законов применительно к конкретным жизненным ситуациям<sup>7</sup>.

Как указывает Ю. Соловей<sup>8</sup>, несмотря на довольно обширную работу по проблематике административного усмотрения, в настоящий момент говорить о том, что все вопросы решены, **не приходится**.

Иные авторы придерживаются позиции относительно модернизации судебной проверки в части расширения ее предмета и плотности в зависимости от формы усмотрения<sup>9</sup>.

В данном случае следует отметить спорность указанной позиции в части расширения предмета судебного контроля, поскольку на практике суды не осуществляют проверку **целесообразности** оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, принимаемых, совершаемых ими в пределах *своего усмотрения* в соответствии с компетенцией, предоставленной законом или иными нормативно-правовыми актами (далее – НПА), что прямо предусмотрено

п. 62 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

Кроме того, следует отметить довольно фундаментальный анализ административного усмотрения<sup>10</sup> как такового, итогом которого выступают следующие основные выводы:

- а) должное усмотрение – следствие сложного современного общества;
- б) утверждение принципов верховенства права в целях исключения злоупотребления дискреционными полномочиями;
- в) административное усмотрение – ключ к управлению делами государства;
- г) административное усмотрение – целесообразный выбор для принятия мотивированного решения;
- д) критерии для раскрытия административного усмотрения отсутствуют, как отсутствует и надлежащий контроль за ним;
- е) термин «административное усмотрение» нормативно не закреплён.

Продолжая рассматривать вопрос о должностном усмотрении, необходимо обозначить роль должностных лиц при применении АПД.

Прежде всего отметим, что в правовом поле каждое должностное лицо – индивид с определенным набором субъективных прав и юридических обязанностей, имеющих публичный характер<sup>11</sup>, и для конечного понимания смысла должностного усмотрения необходимо выстроить всю цепочку, начиная от понимания самого термина «должностное лицо» и заканчивая его правосубъектностью.

О публичности внутренних пределов усмотрения властных субъектов говорит и С. Е. Тюрин, характеризуя реализацию дискреционных полномочий с нарушением внутренних пределов усмотрения в виде публичного интереса как злоупотребление властью<sup>12</sup>.

Действующее законодательство изобилует категорией «должностное лицо», однако такое лицо не может обладать отличительными чертами, пока его официально не назначат на соответствующую должность.

Как можно сделать вывод по итогам анализа действующего законодательства, термин «должностность» определен через набор признаков<sup>13</sup>:

- 1) устанавливается Конституцией, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации (государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации);

2) это трудовая функция, т. е. работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессией, специальностью;

3) предполагает выполнение функций, осуществление полномочий и несение бремени ответственности на основе четкой регламентации трудовой деятельности.

Помимо законных оснований, компетенция должностных лиц определяется в соответствии с *должностными регламентами*, типовые формы которых определены в Приказе Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 31 мая 2021 г. № 351 «Об утверждении унифицированных форм документов кадровой работы на государственной гражданской службе для применения в федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации»».

Теперь, когда мы установили, что компетенция (совокупность прав и обязанностей) определяется через замещаемую в соответствии с законом должность, обозначим второй по хронологии, но не по значимости вопрос для уяснения смысла должностного усмотрения – правосубъектность.

В действительности гражданская правосубъектность, включающая в себя правоспособность и дееспособность гражданина, имеет высокое статусное значение<sup>14</sup> и относится к неотчуждаемым конституционным правам граждан.

Конституционный смысл правосубъектности предусматривает неотъемлемость прав и свобод каждого, что отражено в ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации, право свободно распоряжаться своими способностями к труду или выбирать род деятельности и профессию, что следует из ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации.

При замещении определенной должности у гражданина также появляются права, прямо предусмотренные законом, подзаконными НПА или локальными актами (например, должностным регламентом), которыми он вправе распоряжаться, *как он считает нужным*, с учетом различных факторов: конкретной ситуации, мнения других лиц, позиции органов государственной власти и т. д.

Следовательно, должностное усмотрение при применении АПД подразумевает под собой вариативность действий должностного лица исходя из конкретной ситуации, что, с одной стороны, представляется позитивным регулятором общественных отношений наряду с законами и акта-

ми, содержащими разъяснения законодательства, с другой стороны – негативные последствия чрезмерной вариативности таких действий.

Таким образом, по мнению автора, под **должностным усмотрением** при применении административного приостановления деятельности как вида административного наказания необходимо понимать самостоятельную реализацию должностным лицом своих прав и обязанностей в пределах компетенции, определяемой в соответствии с замещаемой должностью, действующим законодательством, а также локальными нормативно-правовыми актами.

<sup>1</sup> Более детально по примерам усмотрения см.: ч. 4 ст. 90 Налогового кодекса Российской Федерации; ст. 2.9 КоАП РФ; п. 3 ч. 3 ст. 6.1 Закона Воронежской области от 5 июля 2007 г. № 48-ОЗ «Об охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности на территории Воронежской области» (ред. от 29 марта 2024 г. № 24-ОЗ) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/802032219> (дата обращения: 20.03.2024); подп. 3.1.4 п. 3 Указа Губернатора Воронежской области от 3 октября 2012 г. № 341-у «Об утверждении Положения об уполномоченном по правам предпринимателей при губернаторе Воронежской области» // Министерство экономического развития Воронежской области: официальный сайт. URL: <https://econom.govvrn.ru/content/image/doc/files/doc3105171010.pdf> (дата обращения: 20.03.2024); Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 сентября 2021 г. № 306-ЭС21-15498 по делу № А12-19832/2020 // Сайт Верховного Суда Российской Федерации. URL: <stor.pdf?ec.php?id=2034798> (дата обращения: 20.01.2024); Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 февраля 2022 г. по делу № А66-2395/2021 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/25165662-25b5-49a2-8944-81c88a4a1630> (дата обращения: 03.01.2024); Постановление Управления ФАС по Чувашской Республике – Чувашии от 21 марта 2023 г. по делу 021/04/9.21-1042/2022 «О наложении штрафа по делу об административном правонарушении» // Сайт Федеральной Антимонопольной Службы. URL: <https://br.fas.gov.ru/?text=021%2F04%2F9.21-1042%2F2022+%&type=2> (дата обращения: 03.04.2024); Постановление Управления ФАС по Чувашской Республике – Чувашии от 13 марта 2023 г. по делу 021/04/9.21-1043/2022 «О наложении штрафа по делу об административном правонарушении» // Сайт Федеральной Антимонопольной Службы. URL: <https://br.fas.gov.ru/?text=021%2F04%2F9.21-1043%2F2022+%&type=2> (дата обращения: 03.04.2024); Постановление ФАС России от 7 февраля 2023 г. по делу № 28/04/7.30-127/2023 «О назначении административного наказания по делу об административном правонарушении». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.03.2024); Постановление ФАС России от 7 февраля 2023 г. по делу № 28/04/7.31-249/2023 «О назначении административного наказания по делу об административном

правонарушении». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.03.2024) ; Постановление ФАС России от 1 февраля 2023 г. по делу № 28/04/7.32.3-94/2023 «О назначении административного наказания по делу об административном правонарушении». URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20.03.2024).

<sup>2</sup> Детально см.: ст. 2.4 КоАП РФ, п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» (с изм., внес. постановлениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2019 г. № 59 и от 11 июня 2020 г. № 7) // Сайт Верховного Суда Рос. Федерации. URL: <https://vsrf.ru/documents/own/8117/> (дата обращения: 20.01.2024).

<sup>3</sup> См.: Пуделька Й. Административное право Германии : учебник. М., 2021. Т. 1: Право административных процедур. Общее административное право. С. 4.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 5.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 19–20.

<sup>6</sup> См.: Мильшин Ю. Н. Дискреционные полномочия должностных лиц при привлечении к дисциплинарной ответственности // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 49–51.

<sup>7</sup> Более детально см.: Михайлова Е. В. Судебное усмотрение в Российском гражданском процессе // Рос. судья. 2023. № 2. С. 13–17.

<sup>8</sup> Подробнее см.: Соловей Ю. Судебный контроль за административным усмотрением // Ежегодник публичного права – 2015. Административный процесс : сборник статей / ред. И. М. Столярова. М., 2015. 464 с.

<sup>9</sup> Об анализе усмотрения и законодательства см.: Давыдов К. Административное усмотрение и законодательство об административных процедурах : проблемы теории и судебной практики (сравнительно-правовой анализ) // Ежегодник публичного пра-

ва – 2015. Административный процесс : сб. статей / под ред. И. М. Столярова. М., 2015. С. 397.

<sup>10</sup> См.: Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России : монография : в 12 т. / под ред. Р. Л. Хачатурова, А. П. Щергина. М., 2022. Т. VIII: Административное право в системе современного российского права. 736 с.

<sup>11</sup> Подробнее см.: Корнев В. Н. Образ человека в праве // Правосудие / Justice. 2021. Т. 3, № 3. С. 8–16.

<sup>12</sup> См.: Тюрин С. Е. Понятие публично-правового злоупотребления (злоупотребление властью) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 8–11.

<sup>13</sup> См.: О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 08.08.2024 г. № 232-ФЗ). Статья 1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215 ; О государственных должностях Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 (ред. от 26.10.2023 г. № 811) // Там же. 1995. № 3. Ст. 173 ; О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1381 (ред. от 05.10.2015 г.) // Там же. 2009. № 49 (ч. I–II). Ст. 5921 ; ст. 57 ТК РФ ; Об утверждении Квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и других служащих : постановление Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 21 августа 1998 г. № 37 (ред. от 27.03.2018 г. № 197) // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/law/kvalifikatsionnyi-spravochnik-dolzhnostei-rukovoditelei-spetsialistov-i-drugikh/> (дата обращения: 10.04.2024).

<sup>14</sup> См.: Гражданское право : учебник : в 2 т. / С. С. Алексеев, О. Г. Алексеева, К. П. Беляев [и др.] ; под ред. Б. М. Гонгало. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2018. Т. 1. 528 с.

Воронежский государственный университет  
Рыжков Д. Н., главный специалист – эксперт  
правового отдела Управления Федеральной налоговой  
службы по Воронежской области  
E-mail: [dima.ryjkov2018@yandex.ru](mailto:dima.ryjkov2018@yandex.ru)

Voronezh State University  
Ryzhkov D. N., Chief Expert Specialist of the Legal Department of Voronezh Federal Tax Service  
E-mail: [dima.ryjkov2018@yandex.ru](mailto:dima.ryjkov2018@yandex.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 специалистам 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 – 14<sup>th</sup>; 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.