

На правах рукописи



Давыдов Константин Владимирович

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ:
КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Нижний Новгород – 2020

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Научный консультант: доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации
Стариков Юрий Николаевич

Официальные оппоненты: **Ноздрачев Александр Филиппович,** доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» / отдел административного законодательства и процесса, главный научный сотрудник
Лупарев Евгений Борисович, доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» / кафедра административного и финансового права юридического факультета имени А.А. Хмырова, заведующий кафедрой
Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» / кафедра служебного и трудового права, заведующий кафедрой

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

Защита состоится 24 июня 2021 года в 12:00 на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (www.diss.unn.ru).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2021 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук



Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Конец XX – начало XXI вв. стали эпохой усложнения социально-экономической, политической, правовой реальности. Развитие практически всех государств идет по пути расширения их функций, увеличения числа сфер, в которых осуществляется государственное управление, возрастания роли административного усмотрения. При этом традиционные проблемы «наложились» на новые вызовы и кризисные явления. Все указанное принуждает к более интенсивному поиску правовых форм и организационных моделей принятия законных, обоснованных и целесообразных управленческих решений.

Неудивительно, что последние десятилетия во многих странах прошли под знаком административных реформ. Модернизация российского административного права направлена на совершенствование не только системы внутриаппаратных отношений, но и взаимодействия государственных органов с населением по различным направлениям, в том числе оказания публичных услуг, реализации государственного контроля и надзора, обеспечения информационной открытости публичной администрации, внедрения новых электронных технологий в управленческий процесс.

Однако ключевой в документах стратегического развития Российской Федерации признается именно гуманитарная составляющая. Согласно Указу Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹ в числе основных обозначены следующие цели: осуществление прорывного развития Российской Федерации, увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, раскрытие таланта каждого человека. Также необходимо отметить, что ряд задач

¹ Российская газета. 2020. 22 июля. № 159.

устойчивого развития, признанных Российской Федерацией в рамках международного сотрудничества, непосредственно связан с совершенствованием государственного управления и имеет процедурное измерение (в частности, содействие верховенству права, борьба с коррупцией, создание эффективных, подотчетных и прозрачных учреждений на всех уровнях, ответственное принятие решений, обеспечение доступа общественности к информации и защита основных свобод)².

Роль надлежащего правового регулирования административных процедур в этом контексте невозможно переоценить. Современное государство не просто в одностороннем порядке воздействует на пассивные объекты, но взаимодействует с гражданами и организациями, признавая за ними правосубъектность и обеспечивая возможность участия в выработке административных решений, особенно когда таковые ухудшают правовое положение адресатов. Этот важный аспект развития публичного законодательства и практики его применения первичен, все остальные направления модернизации государственного управления (в том числе – внедрение электронных технологий) должны рассматриваться производными от него. Именно институт административных процедур может выступать средством наиболее глубоких преобразований государственного управления, способствуя достижению следующих задач: во-первых, создания гарантий защиты прав граждан и организаций во взаимных правоотношениях с государственными органами, должностными лицами (в том числе за счет обеспечения возможности отстаивать свою правовую позицию в процедуре), во-вторых, обеспечения законности и прозрачности, подконтрольности публичного управления, в-третьих, рационализации деятельности публичной

² Добровольный национальный обзор хода осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Материал подготовлен Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, 2020) // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/dcbc39abeafb0418d9d48c06c958e454/obzor.pdf> (дата обращения: 1.06.2020).

администрации, в-четвертых, легитимации административных решений, в-пятых, создания правовых рамок административного усмотрения, в-шестых, противодействия коррупции, в-седьмых, стандартизации административной и судебной практики, а также стимулирования экономического роста и создания благоприятных условий для инвестиций.

Вместе с тем процедуры позитивной (бесспорной) деятельности органов исполнительной власти, несмотря на принятие большого количества преимущественно подзаконных нормативных правовых актов, так и не получили в российском публичном праве достаточно прочного и современного законодательного фундамента.

Таким образом, формирование единой и непротиворечивой адекватной усложнившейся социально-экономической, правовой реальности теории административных процедур, также поиск концепций надлежащего правового регулирования соответствующих отношений является одной из важнейших проблем современного публичного права как в России, так и за рубежом. Указанные обстоятельства определяют актуальность данного диссертационного исследования и его значимость для науки административного права.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы развития, совершенствования и кодификации административного законодательства и административно-процессуальных отношений затрагивались в работах многих известных российских ученых. При этом монографические (в том числе диссертационные) исследования по общим вопросам именно административных процедур в разное время подготовили следующие представители науки административного права: Е. А. Дегтярева, М. О. Ефремов, С. З. Женетль, А. Н. Жеребцов, С. М. Зубарев, В. А. Зюзин, И. М. Лазарев, О. В. Морозова, А. А. Никольская, Т. Я. Хабриева, М. В. Силайчев, Р. С. Тихий, Ю. А. Тихомиров, Е. А. Чабан.

Диссертационные работы по отдельным видам или аспектам феномена административных процедур посвятили следующие специалисты в области

административного права: С. В. Берестовой, О. С. Беркутова, Д. И. Елканова, О. Б. Кравченко, Н. Б. Малявина, Р. Н. Марифхонов, А. Н. Миронов, М. С. Морозова, В. Ш. Насибуллина, И. А. Нестеренко, С. В. Озюменко, Д. А. Повный, А. А. Подзин, А. Е. Помазуев, Н. С. Посулихина, В. В. Ратников, Н. А. Рубанова, К. И. Фамиева, А. В. Филатова, Э. У. Шархемуллина.

Названные исследования, ставшие важной ступенью развития административно-правовой теории, вместе с тем были преимущественно посвящены анализу отдельных аспектов отечественного законодательства и правоприменительной практики. Следовательно, потребность в формировании в российской науке административного права единой непротиворечивой теории административных процедур, охватывающей многообразие всех процедур и связанных с ними правовых явлений, также учитывающей основные достижения зарубежного опыта, сохраняется. Указанное обстоятельство предопределяет значимость научного осмысления заявленной проблематики и выбор автором данной темы диссертации.

Объектом исследования являются урегулированные правом общественные отношения, возникающие в связи с взаимодействием органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных реализующих публичные функции организаций с гражданами и организациями по поводу принятия индивидуальных или нормативных административных актов.

Предметом исследования выступают нормы российского и зарубежного законодательства об административных процедурах, практика его применения административными органами и судами, доктринальные источники административного права, официальные аналитические материалы.

Цель исследования заключается в разработке концепции теории и практики правового регулирования административных процедур.

Для достижения цели исследования поставлены следующие **задачи**:

- 1) проанализировать понятие, признаки, сущность административных процедур;
- 2) выявить местоположение института административных процедур в системе административного права и процесса;
- 3) установить особенности содержания и реализации отдельных видов административных процедур;
- 4) выработать систему принципов административного права и административных процедур;
- 5) разработать предложения по внедрению в российское административное законодательство и практику его применения общих и специальных принципов административного права и административных процедур;
- 6) сформировать теорию структуры административных процедур;
- 7) определить систему участников административных процедур, также сформулировать основы их правового статуса с учетом основных достижений теории принципов административных процедур;
- 8) предложить новое научное содержание взаимосвязи законодательства об административных процедурах с институтом административных актов;
- 9) изучить феномены дефектности и недействительности административных актов как элементы предмета правового регулирования законодательства об административных процедурах;
- 10) выделить и проанализировать основные существующие модели правового регулирования административных процедур;
- 11) раскрыть новые направления юридикации административного усмотрения в законодательстве об административных процедурах;
- 12) сформулировать основные положения законодательного регулирования административных процедур в Российской Федерации.

Методологическая основа исследования обусловлена его объектом и предметом и включает философские, общие и специально-научные методы: диалектический, исторический, сравнительно-правовой, формально-

логический, методы анализа и синтеза, метод абдукции. Вся система использованных методов познания была направлена на решение поставленных задач и достижение цели научной работы.

Специальные юридические методы способствовали формированию единой, внутренне непротиворечивой правовой теории, определению понятий и исследованию сущности правовых явлений. Историко-правовой метод позволил провести ретроспективный анализ правового регулирования административных процессуальных отношений и проследить пути его развития. Особую роль в исследовании занимает сравнительно-правовой метод, позволивший выявить и сопоставить достоинства и недостатки, в том числе – пробелы правового регулирования административных процедур как в России, так и в зарубежных странах, установить тенденции дальнейшего развития и совершенствования соответствующего законодательства и практики его применения с учетом опыта зарубежных государств.

Теоретическую основу исследования составили научные труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области общей теории права, административного и других отраслей права.

В работе использованы научные выводы авторов, исследовавших проблематику юридического процесса в общей теории права: С. С. Алексеева, В. М. Горшенева, О. Э. Лейста, Е. Г. Лукьяновой, П. Е. Недбайло, С. Ф. Кечекьяна, В. Н. Протасова, М. С. Смольянова, М. С. Стороговича.

Выводы диссертации основаны на изучении теории административного права и процесса рубежа XIX-XX вв., в том числе работ В. А. Гагена, А. И. Елистратова, С. А. Корфа.

Использованы труды по общим вопросам административного права, процесса и процедур советских ученых и современных российских исследователей: А. Б. Агапова, Д. С. Андреева, Д. Н. Бахраха, К. С. Бельского, С. А. Белова, Р. Ф. Васильева, О. В. Гречкиной, Е. В. Гриценко, А. Б. Зеленцова, А. И. Каплунова, С. Д. Князева, Ю. М. Козлова, П. И. Кононова, А. П. Коренева, М. В. Костенникова, Е. В. Кудряшовой,

Б. М. Лазарева, Е. Б. Лупарева, Л. А. Мицкевич, А. В. Мартынова,
С. Н. Махиной, А. Ф. Ноздрачева, Р. О. Опалева, О. В. Панковой,
И. В. Пановой, А. Н. Позднышова, Л. Л. Попова, О. С. Рогачевой,
Б. В. Россинского, Н. Г. Салищевой, Ю. П. Соловья, В. Д. Сорокина,
Ю. Н. Старилова, А. И. Стахова, Э. В. Талапиной, Ю. А. Тихомирова,
О. В. Токарева, В. П. Уманской, Т. Я. Хабриевой, Б. Б. Хангельдыева,
С. Е. Чаннова, К. В. Черкасова, В. В. Черникова, О. Н. Шерстобоева,
М. А. Штатиной, Ф. Ф. Яхина.

Изучены монографические (в том числе диссертационные) исследования по общим вопросам административных процедур, в разное время подготовленные следующими представителями российской науки административного права: Е. А. Дегтяревой, М. О. Ефремовым, С. З. Женетль, А. Н. Жеребцовым, С. М. Зубаревым, В. А. Зюзиным, И. М. Лазаревым, О. В. Морозовой, А. А. Никольской, Т. Я. Хабриевой, М. В. Силайчевым, Р. С. Тихим, Е. А. Чабаном.

Выводы исследования учитывают положения диссертационных работ по отдельным видам или аспектам феномена административных процедур специалистов в области административного права: С. В. Берестового, О. С. Беркутовой, Д. И. Елкановой, О. Б. Кравченко, Н. Б. Малявиной, Р. Н. Марифхонова, А. Н. Миронова, М. С. Морозовой, В. Ш. Насибуллиной, И. А. Нестеренко, С. В. Озюменко, Д. А. Повного, А. А. Подзина, А. Е. Помазуева, Н. С. Посулихиной, В. В. Ратникова, Н. А. Рубановой, К. И. Фамиевой, А. В. Филатовой, Э. У. Шархемуллиной.

В работе использованы труды зарубежных авторов: А. Аэдмаа, А. Богданди фон, Л. Брокера, Э. Вэне, А. Б. Габбасова, Й. Дeppe, К.-П. Зоммерманна, П. Квосты, В. Кесслера, Э. Лопман, Ж. Марку, Н. Паррэста, И. Пилвинга, Р. А. Подопригоры, С. Поповича, Й. Пудельки, И. Рихтера, Н. Савановича, М. Хартвига, Л. Б. Хвана, П. М. Хубера, И. М. Цая, Я. Цикоу, А. Ченерелли, Э. Шмидта-Ассманна, Г. Ф. Шупперта, К. Экштайна, J. Alder,

J.-B. Auby, J. Barnes, K. Duck, Falco V. de, T. Ginsburg, J. A. Gonzales, I. Koprić, M. Kunnecke, J. Ponce, H. Punder, M. P. Singh.

Нормативная основа исследования включает положения Конституции РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также международные договоры, нормативные правовые акты иностранных государств и наднациональных органов Европейского Союза.

Эмпирической базой исследования стала судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов различных звеньев судебной системы, решения Европейского Суда по правам человека и иных иностранных судов, проекты нормативных правовых актов, аналитические данные органов государственной власти Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что впервые в российской юридической науке разработана комплексная последовательная концепция правового регулирования административных процедур. Существенно новым является раскрытие административных процедур как института, неразрывно связанного и с принципами административного права, и с административными актами.

Исследование позволило не только установить основные элементы содержания и внутреннюю логику развития административных процедур, но и расширить представление о структуре и перспективах кодификации общей части административного права за счет создания законодательного фундамента позитивной управленческой деятельности публичной администрации. Наука российского административного права пополнилась по сути новыми для нее элементами: во-первых, принципами административного права и принципами административных процедур, во-вторых, собственно

административными процедурами и, в-третьих, моделью правового регулирования административных актов в законодательстве об административных процедурах. Указанные институты – недостающее звено в системе российского административного права, связывающее воедино совокупность взаимоотношений органов исполнительной власти с гражданами и организациями.

Проведенное исследование позволило уточнить содержание некоторых иных важных административно-правовых категорий, в том числе административной правосубъектности граждан и организаций (в процедурной части), а также административной дискреции.

С учетом выработанной концепции правового регулирования автором разработан проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации».

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие научные положения:

1. Административные процедуры выступают «связующим звеном» между различными административно-правовыми феноменами: публичной администрацией (реализацию чьей компетенции регулируют), административными актами (принимаемыми публичной администрацией по итогу процедуры), гражданами и организациями (чей правовой статус претерпевает изменения в результате принятия правовых актов управления). Наконец, административные процедуры служат средством для реализации требований принципов административного права. Будучи урегулированными административным законодательством, административные процедуры «пронизывают» все основные его институты и обеспечивают их единство, взаимосогласованность. Таким образом, теория административных процедур является важной частью теории административного права, а законодательство об административных процедурах способствует систематизации (кодификации) законодательства о государственном управлении.

2. Доказано, что усложнившаяся параллельно с эволюцией всего публичного управления сущность административных процедур более не может раскрываться исключительно через призму рационализации деятельности государственных органов. Современные административные процедуры являются не просто последовательностью совершаемых должностными лицами действий. Правовое регулирование административных процедур в не меньшей степени должно основываться на правозащитных идеях, закрепляя за гражданами и организациями необходимый набор гарантий субъективных прав для отстаивания своих интересов во взаимодействии с публичной администрацией.

3. Раскрыта важнейшая с точки зрения теории и практики классификация административных процедур по сложности на упрощенные («неформальные») и усложненные («формальные»). Наиболее распространены упрощенные процедуры, которые подразумевают максимальную свободу административного органа в выборе объема и характера взаимодействия с участниками процедуры; нередко таковые проводятся без заслушивания заинтересованных лиц (что не исключают возможности отстаивания участниками своей правовой позиции, например, заочно в письменной форме). Наоборот, усложненные процедуры – более редкое явление, так как они имеют сходство с судебными и применяются в случаях, когда необходимо разрешение особо сложных вопросов, где проблема баланса публичных и частных интересов может стоять особенно остро. Формальные процедуры подразумевают безусловное право быть выслушанным и нередко проводятся в форме устных слушаний. Закрепление в законодательстве обеих названных групп процедур необходимо для обеспечения права граждан (организаций) на участие в рассмотрении административного дела.

4. Доказано, что правовое регулирование административных процедур невозможно без внутренне непротиворечивой системы принципов как самих процедур, так и административного права в целом. В рамках концепции

правового регулирования административных процедур разработана система принципов административного права. По функциям права предлагается выделять: универсальные принципы административного права, регулятивные статические, охранительные статические, регулятивные динамические и охранительные динамические принципы. Универсальные принципы административного права охватывают всю совокупность административно-правовых отношений и институтов. Статические принципы являются принципами материальных институтов административного права, динамические – процессуальных, регулятивные определяют структуру и логику институтов, регулирующих правомерное поведение субъектов, охранительные посвящены противодействию противоправному поведению, а также разрешению правовых споров. Соответственно, регулятивные статические принципы – это основополагающие начала организации государственного управления и исполнительной власти. Охранительные статические принципы есть материальные принципы административной ответственности (принуждения). Динамические принципы охватывают все виды административного процесса: охранительные динамические принципы являются принципами административного судопроизводства и административного юрисдикционного процесса, регулятивные динамические – это принципы административных процедур.

5. Обоснована необходимость закрепления в законодательстве об административных процедурах следующих универсальных принципов административного права: законности, справедливости, равенства, пропорциональности (соразмерности), принципа правовой гарантированности (правовой стабильности). Указанный перечень принципов не является исчерпывающим, однако «выпадение» хотя бы одного из вышеперечисленных элементов однозначно свидетельствует о неполноте системы.

Доказано: важным направлением совершенствования российского административного права является восполнение пробелов в части принципов правовой стабильности и пропорциональности (соразмерности).

6. Аргументировано выделение в теории и закрепление в законодательстве об административных процедурах следующих принципов административных процедур (т. е. динамических регулятивных принципов): «организационных» (определяющих модель процедуры и логику действий публичной администрации как таковой) и «функционально-аксиологических» (задающих аксиологическую направленность в деятельности публичной администрации). К организационным принципам административных процедур отнесены: принцип экономичности, принцип активной роли публичной администрации («следственный», «инквизиционный» принцип) и принцип материальной истины, принцип языка административной процедуры, принцип беспристрастности, принцип гласности, принцип координации процедур. Функционально-аксиологическими принципами определены: принцип запрета злоупотребления публичными правами и запрет сверхформализма, принцип единообразного применения права, презумпция достоверности, принцип толкования права в пользу невластных лиц, принцип содержательного поглощения.

Установлено, что в российском позитивном административном праве отражены в первую очередь организационные принципы; выработаны пути устранения пробелов в части функционально-аксиологических принципов.

7. Структура административной процедуры – это ее внутреннее строение, раскрываемое в первую очередь через систему стадий возбуждения, рассмотрения дела и принятия решения, пересмотра (обжалования) и исполнения итогового решения. Выявлена важная с точки зрения концепции правового регулирования административных процедур закономерность: чем полнее реализованы принципы административного права, административных процедур, тем логичнее и «равномернее» структура административной процедуры. Наоборот, на примере российского административного права показаны основные деформации структуры позитивных административных процедур. Главная из которых заключается в том, что ключевой этап, «сердцевина» процедуры, где должна реализовываться процедурная

правосубъектность невластных участников (стадия рассмотрения дела), до сих пор носит преимущественно внутриорганизационный характер. Доказана необходимость кардинального изменения правового регулирования стадий административных процедур в первую очередь путем закрепления гарантий прав участников процедуры.

8. Рекомендовано закрепить в российском административном законодательстве следующую систему прав и обязанностей заинтересованных в разрешении дела участников административной процедуры: право на возбуждение административной процедуры, право на участие в рассмотрении административного дела, право на представителя, право на итоговое решение, право прекратить процедуру, обязанность содействия в доказывании, обязанность соблюдения требований к оформлению документов, обязанность соблюдения общественного порядка, обязанность явки на рассмотрение административного дела.

9. Обосновано, что одно из важнейших положений концепции правового регулирования административных процедур заключается в закреплении в российском административном законодательстве общего права граждан (организаций) на участие в рассмотрении административного дела, в рамках которого можно выделить три основных элемента: право на извещение, право на информацию (ознакомление с материалами административного дела) и право быть выслушанным.

Содержание права на заслушивание должно включать в себя ознакомление с доказательствами, представление доказательств, право на возражения и предложения, подачу ходатайств, заявления отводов. Формы заслушивания зависят от вида процедуры и характера принимаемого решения и включают различные варианты участия, от письменного до устного слушания с ведением протокола. Право на заслушивание не является абсолютным; следует установить в будущем российском законодательстве об административных процедурах различные наборы рациональных обстоятельств, его исключающих или делающих таковое нецелесообразным

(принятие очевидно благоприятного для адресата акта, необходимость в оперативном принятии решения).

10. Установлена тесная связь между двумя ключевыми институтами административного права: административными процедурами и административными актами. Во-первых, административный акт придает юридический смысл процедуре; при этом нередко правовой результат процедуры – это не дискретный изолированный административный акт, но сложный юридический состав, «пронизывающий» не одну, а несколько стадий административной процедуры. Во-вторых, административные акты и административные процедуры охватываются общими принципами и гарантиями (соразмерности, охраны доверия, запрета сверхформализма, права быть выслушанным). В-третьих, административный акт влияет на административную процедуру; существует очевидная корреляция между отдельными видами административных актов и процедурами их принятия, изменения и отмены. В-четвертых, сама административная процедура может весьма существенно влиять на содержание будущего административного акта; особенно этот тезис очевиден на примере сложных дискреционных решений, принимаемых в условиях неопределенности (в частности, в сфере планирования). Наконец, пятый момент связан с феноменом дефектности: недостатки акта могут обесценить процедуру, а нарушения процедуры – повлечь юридическую неполноценность административного акта. Столь тесное взаимопроникновение позволяет говорить о формировании общей теории и законодательства об административных процедурах и административных актах.

11. Доказана необходимость регулирования института административных актов в законодательстве об административных процедурах путем закрепления: 1) понятия и признаков административных актов; 2) отдельных видов административных актов; 3) требований к административным актам (в том числе обоснования принимаемых решений); 4) норм о юридической силе и действии административных актов (вступлении

в силу, приостановления действия, прекращения действия); 5) положений о действительности, дефектности и недействительности административных актов; 6) правил отмены административных актов.

12. В рамках концепции правового регулирования административных процедур созданы основы теории процедурных дефектов административных актов. Обосновано, что при оценке существенности таких дефектов необходимо руководствоваться двумя основными критериями. Во-первых, существенными являются процедурные дефекты, влекущие нарушения прав граждан (в том числе на участие в процедуре), а во-вторых, нарушения требований, соблюдение которых могло бы изменить смысл обжалуемого решения. Установлено, что в российской судебной практике главным критерием существенности является нарушение основных прав участников процедуры (которые при этом не всегда надлежаще формализованы); потенциал второго критерия (влияние на содержание решения) пока в российской правовой системе недооценен, в том числе ввиду неразвитости судебного контроля за дискреционными административными актами.

Второй аспект теории процедурных дефектов административных актов связан с феноменом их исправления. С учетом критического анализа отечественного и зарубежного опыта сделан вывод: для российского административного права возможно внедрение механизмов исправления процедурных дефектов, но лишь до момента завершения стадии принятия решения. На следующих стадиях административной процедуры устранение процедурных дефектов не должно допускаться.

13. Общие законы об административных процедурах являются важнейшими кодификациями регулятивного административного права, обеспечивающими совершенствование государственного управления и защиту прав граждан (организаций) во взаимоотношениях с публичной администрацией. В качестве критерия содержательной полноты закона об административных процедурах сформулирован авторский «тройной тест».

Такой закон должен одновременно регулировать три важнейших блока общественных отношений и, соответственно, устанавливать:

1) принципы административного права и административных процедур (которые в действительности выходят далеко за пределы предмета законодательства о процедурах и становятся по сути принципами публичного управления);

2) собственно административную процедуру, ее стадии (правила возбуждения процедуры, принятия административного акта, прекращения процедуры, исполнения решения, статус ее участников, правила о доказательствах и доказывании);

3) материальные нормы об административных актах.

14. Важное направление правового регулирования процедур принятия и исполнения административных актов связано с феноменом административного усмотрения. Установлено, что дискреционные административные акты не только не выпадают из предмета законодательства об административных процедурах, но более того, на «связывание» административной дискреции ориентированы основные элементы процедурных кодификаций: принципы, собственно правила о процедуре и нормы об административных актах.

Российскому законодателю рекомендуется отказаться от попыток «связывания» административного усмотрения антикоррупционными требованиями, а также множеством процедурных правил (преимущественно подзаконного характера) в отрыве от принципов административного права и материальных норм об административных актах. Обосновано, что действительная задача должна заключаться в создании прочного законодательного фундамента в виде административных процедур, соответствующих «тройному тесту», а следовательно, позволяющих надлежаще легализовать административное усмотрение.

15. Предложен авторский проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской

Федерации», который должен выступить правовой основой позитивной деятельности публичной администрации и урегулировать ряд ключевых институтов административного права. Данный закон призван преодолеть фундаментальный пробел в части общего регулирования взаимодействия органов исполнительной власти и граждан (организаций), закрепления и защиты прав невластных субъектов управленческих отношений, защиты интересов субъектов экономической деятельности и повышения эффективности государственного управления. Для достижения этой цели в указанном проекте сформулированы современные принципы административного права и административных процедур, сконструирована модель административной процедуры, наконец, предусмотрены подробные нормы об административных актах (в том числе об их действии, действительности, дефектности и отмене).

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в развитии теории административного права, обогащении ее содержания за счет ряда новых (или уточненных) категорий.

Теория административного права пополняется новой концепцией – концепцией правового регулирования административных процедур. В предмет административного права включаются отношения, складывающиеся по поводу выработки и реализации новых для российского права публичного управления принципов (правовой стабильности, пропорциональности, запрета сверхформализма), формирования и применения закрепляющих необходимые гарантии прав своих участников административных процедур. Также результаты исследования позволяют автору углублять теоретические исследования проблематики административных актов.

Таким образом, данной диссертационной работой открывается целое направление развития административно-правовой мысли. Институт административных процедур дает базу для дальнейших научных исследований взаимных связей между подотраслями и институтами административного права (в том числе принципов, административных актов,

административной правосубъектности граждан и органов власти, административного судопроизводства).

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в первую очередь в разработанном авторском проекте федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации». Данный проект в случае его принятия призван преодолеть фундаментальный пробел в части правовой основы взаимодействия органов исполнительной власти и граждан (организаций), закрепления и защиты прав невластных субъектов управленческих отношений, защиты интересов субъектов экономической деятельности и повышения эффективности государственного управления.

Особой сферой практического применения результатов исследования может стать совершенствование правоприменительной практики по вопросам оспаривания административных актов за счет внедрения новых стандартов оценки форм управленческой деятельности (в том числе через призму современных принципов административного права и процедур).

Материалы диссертации могут быть использованы на юридических факультетах в процессе преподавания дисциплин «Административное право», «Административные процедуры», «Административные акты», «Государственное управление в условиях административной реформы», «Административное судопроизводство», иных специальных курсов в области административного права, а также при разработке учебников, пособий и рекомендаций для органов исполнительной власти и судов.

Степень достоверности результатов исследования. Основой исследования служат методология научного познания и научные факты, нашедшие свое подтверждение в правовой науке. Достоверность выдвигаемых выводов и рекомендаций подтверждается:

– репрезентативным анализом научной литературы в области теории права, административного права и административно-процессуального права;

- использованием в качестве методологической основы философских, общих и специально-научных методов юридического исследования;
- изучением репрезентативной системы нормативных актов, включая 36 зарубежных законов и иных официальных документов (в том числе Австрии, Германии, Швеции, Швейцарии, Польши, Белоруссии, Армении, Узбекистана, США, Японии);
- анализом материалов судебной практики российских и иностранных судов.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждалась и была одобрена на заседании кафедры административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского».

Положения и выводы диссертационного исследования отражены в двух монографиях, в главах двух учебников и в 35 научных статьях автора, 18 из которых опубликованы в журналах, входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Общий объем публикаций по теме исследования составляет примерно 95 п.л.

Отдельные положения диссертационного исследования озвучены в форме докладов и выступлений на различных научно-практических конференциях, в том числе: Международной научно-практической конференции «Административные процедуры: проблемы правового регулирования» (г. Москва, Московский государственный университет имени О. Е. Кутафина, 28 ноября 2019 г.), Международной научно-практической конференции «Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития» (г. Москва, Российский государственный университет правосудия, Верховный Суд Российской Федерации, 20-21 сентября 2018 г.), Международной научно-практической конференции «Современные проблемы

административного права, процесса и процедур» (г. Новосибирск, Сибирский университет потребительской кооперации, 14-15 мая 2018 г.), VII международной научно-практической конференции «Усмотрение и оценочные понятия» (Кыргызстан, г. Бишкек, Германское общество по международному сотрудничеству, 3-4 ноября 2016 г.), Международной научно-практической конференции «Административные процедуры: сравнительно-правовой аспект» (г. Омск, Омская юридическая академия, 26-27 мая 2016 г.), I Международной научно-практической конференции «Административные процедуры: мировые и региональные тенденции (сравнительно-правовой аспект)» (г. Новосибирск, Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета, 7-8 апреля 2015 г.), V международной научно-практической конференции «Административная юстиция как залог модернизации государственного управления и устойчивого экономического развития» (Кыргызстан, г. Бишкек, Германское общество по международному сотрудничеству, 13-14 ноября 2014 г.).

В 2019-2020 гг. при поддержке Национальной ассоциации административистов России проходит общественное обсуждение авторского проекта федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации».

Структура диссертации определяется целью и задачами проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, пяти глав, включающих четырнадцать параграфов, заключения, библиографического списка, приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень ее научной разработанности, обозначаются объект и предмет исследования, определяются цель и задачи исследования, излагаются методологическая, теоретическая, нормативная, эмпирическая основы

исследования, раскрывается научная новизна исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость исследования, обосновывается степень достоверности результатов исследования, приводятся сведения об апробации полученных результатов исследования, отражается структура диссертации.

Первая глава «Общая характеристика административных процедур» включает в себя три параграфа, в которых административные процедуры рассматриваются в качестве самостоятельного правового феномена и института российского административного права.

Первый параграф *«Административный процесс и административные процедуры»* посвящен исторической ретроспективе исследования в российской юридической науке проблематики административного процесса и определению соотношения такового с административными процедурами. Анализ основных существующих теорий административного процесса, возникших в различные исторические эпохи для достижения конкретных задач, показывает известное «выпадение» вопросов процедур позитивной управленческой деятельности публичной администрации из предмета ограничительных концепций (юрисдикционной и юстиционной). Однако полноценной доктрины, которая могла бы стать теоретической основой российского законодательства об административных процедурах, не сформировалось и в рамках «широкого» («управленческого») подхода к административному процессу. Таким образом, до настоящего времени в российской науке административного права (как и в правовой системе в целом) сохраняется важный пробел, требующий доктринального и нормотворческого восполнения. В качестве методологической основы исследования признается управленческая концепция процесса; административные процедуры рассматриваются в качестве элементов позитивных административных производств. Следовательно, законодательство об административных процедурах образует правовую основу управленческого (позитивного) процесса.

Во втором параграфе «Понятие и сущность административных процедур» доказывается, что понимание административных процедур во многом производно от сущности и объема понятия административного процесса. Автор аргументирует нецелесообразность ограничительных подходов к административным процедурам (когда целый институт сводится лишь к отдельным их видам). Также обосновывается, что усложнившаяся параллельно с эволюцией всего публичного управления сущность административных процедур более не может раскрываться исключительно через призму рационализации «механистической» деятельности государственных органов. Современные административные процедуры в не меньшей степени должны основываться на правозащитных аксиологических идеях, закрепляя за гражданами и организациями необходимый набор гарантий субъективных прав для отстаивания своих интересов во взаимодействии с публичной администрацией. Автором предлагается дефиниция позитивных административных процедур, являющаяся необходимым шагом в выработке общей научной теории административных процедур. Под позитивными внешнеуправленческими процедурами предлагается понимать урегулированную административным законодательством, имеющую относительную самостоятельность от материального права, направленную на достижение конкретного результата формализованную деятельность уполномоченных управленческих органов публичной власти, их должностных лиц, иных наделенных функциями публичного управления субъектов по принятию нормативных административных актов, а также по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел и принятию индивидуальных административных решений (правоприменительных административных актов, заключению административных договоров, совершению иных юридически значимых действий), способствующую реализации установленных в законах прав, свобод, законных интересов и обязанностей граждан и организаций.

Также сделан вывод о том, что именно административные процедуры должны выступать «связующим звеном» между различными административно-правовыми феноменами: публичной администрацией (реализацию чьей компетенции регулируют), административными актами (принимаемыми публичной администрацией по итогу процедуры), гражданами (чей правовой статус претерпевает изменения в результате принятия правовых актов управления). Наконец, административные процедуры служат средством реализации требований принципов административного права. Будучи урегулированными административным законодательством, административные процедуры «пронизывают» все основные его институты и обеспечивают их единство, взаимосогласованность. Таким образом, теория административных процедур является важной частью теории административного права, а законодательство об административных процедурах способствует систематизации (кодификации) законодательства о государственном управлении.

Третий параграф *«Виды административных процедур»* углубляет научное исследование посредством анализа различных классификаций: по функциям права, по юридической природе результата, по направленности воздействия, по управленческим функциям и сферам реализации, по способу возбуждения, по объему правового регулирования. Обосновывается, что наиболее важным для формирования доктринальной и законодательной основы административных процедур в России является выработанное рядом зарубежных правовых систем деление процедур по степени усложненности на упрощенные («неформальные») и усложненные («формальные»). Наиболее распространены неформальные процедуры, которые подразумевают максимальную свободу административного органа в выборе объема и характера взаимодействия с участниками процедуры; нередко таковые проводятся без вызова заинтересованных лиц. Наоборот, формальная процедура, являясь своего рода исключением, имеет сходство с судебной процедурой и применяется в случаях, когда необходимо разрешение особо

сложных вопросов, где, соответственно, проблема баланса публичных и частных интересов может стоять особенно остро. Формальные процедуры подразумевают безусловное право быть выслушанным, часто проводятся в форме устных слушаний.

Сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства позволяет сделать вывод о том, что несмотря на отдельные попытки внедрения института формальных процедур таковой остается во многом инородным для российского правового порядка. Исправление этой ситуации должно стать одной из важных задач будущего российского законодательства об административных процедурах. Вместе с тем доказывается, что основной моделью следует признать упрощенную процедуру, с одновременным закреплением гарантий прав ее участников (например, на письменное заслушивание). Отдельное внимание уделено феномену электронных административных процедур. В работе обосновывается, что внедрение современных технологий в управленческий процесс наталкивается на феномен административного усмотрения: в процедурах, лишенных дискреции, замена человеческих действий программными средствами вполне оправданна (например, регистрация пакета электронных документов). Однако в случаях, когда принятие и исполнение решения подразумевает административное усмотрение, технические средства могут выступать лишь вспомогательным инструментом в управленческом процессе. Этим, помимо прочего, обуславливается сохраняющаяся актуальность и стабильность законодательства об административных процедурах.

Вторая глава «Принципы административных процедур» посвящена системе руководящих идей, определяющих содержание и особенности функционирования всего механизма правового регулирования административных процедур.

В первом параграфе *«Общая характеристика системы принципов административного права, процесса и процедур»* показывается недостаточная изученность проблематики принципов административного права в российской

юридической науке. На основе критического анализа российской и европейской доктрины предлагается авторская система принципов административного права, в основу которой положены функции права (статическая и динамическая, регулятивная и охранительная). Соответственно, предложено выделять: универсальные принципы административного права, регулятивные статические, охранительные статические, регулятивные динамические и охранительные динамические принципы. Выявлено местоположение в этой системе принципов административных процедур: таковые являются регулятивными динамическими, то есть определяющими идеями позитивной деятельности публичной администрации, влекущей изменение материально-правового статуса граждан (организаций).

Во втором параграфе *«Универсальные принципы административного права и административных процедур»* установлено, что основополагающие принципы административного права, как правило, находят свое непосредственное закрепление в законодательстве об административных процедурах ввиду двух основных причин: с одной стороны, его универсальности, а с другой стороны, благодаря включению в предмет регулирования также форм управленческих действий. В результате возникает любопытный парадокс: принципы обретают материально-правовое измерение через призму процедурного законодательства. На основе анализа отечественного и зарубежного опыта выстраивается следующая система универсальных принципов административного права: законность, справедливость, равенство, пропорциональность (соразмерность), принцип правовой гарантированности (правовой стабильности). Указанный перечень принципов не является исчерпывающим, однако «выпадение» хотя бы одного из вышеперечисленных элементов однозначно свидетельствует о неполноте системы. Доказывается, что в российском административном законодательстве и правоприменительной практике реализуются принципы законности, равенства и справедливости. Рекомендованы способы

преодоления пробелов в части принципов правовой стабильности и пропорциональности (соразмерности).

Третий параграф *«Специальные принципы административных процедур»* посвящен особой группе динамических регулятивных принципов, в рамках которой обосновывается выделение двух основных подмножеств: «организационных» (определяющих модель процедуры и логику действий публичной администрации как таковой) и «функционально-аксиологических» (задающих аксиологическую направленность в деятельности публичной администрации, благодаря чему административная процедура становится сложным правоотношением, в котором стороны обладают по отношению друг к другу взаимными процедурными правами и обязанностями). К организационным принципам административных процедур отнесены: принцип экономичности, принцип активной роли публичной администрации («следственный», «инквизиционный» принцип) и принцип материальной истины, принцип языка административной процедуры, принцип беспристрастности, принцип гласности, принцип координации процедур. Функционально-аксиологическими принципами определены: принцип запрета злоупотребления публичными правами и запрет сверхформализма, принцип единообразного применения права, презумпция достоверности, принцип толкования права в пользу невластных лиц, принцип содержательного поглощения («охвата меньшего большим»). Доказано, что в российском позитивном административном праве отражены в первую очередь организационные принципы. Следовательно, дальнейшее развитие административных процедур в российской правовой системе должно быть связано в том числе с более интенсивным внедрением функционально-аксиологических принципов.

В четвертом параграфе *«Процедурные доктрины «естественной справедливости» и «хорошего управления»* проведен сравнительный анализ основных существующих зарубежных теорий административных процедур. Наиболее органичным для рецепции российским публичным правом

представляется опыт континентальной Европы, выработавшей концепцию «хорошего (надлежащего) управления» (good administration). Последняя синтезирует как универсальные принципы административного права (законности, запрета дискриминации, пропорциональности), специальные принципы административных процедур (запрет злоупотребления правом, требование рассмотрения дела честно и беспристрастно в разумные сроки), так и отдельные, «дискретные» процедурные права и требования (в том числе право быть выслушанным, обязанность мотивировки принимаемых решений). При этом отмечается: большинство процедурных требований названной доктрины уже реализованы в российском административном судопроизводстве и административном юрисдикционном процессе. Таким образом, существующий в российском праве пробел в части позитивных административных процедур, несмотря на его масштабность, вполне преодолим правовыми средствами. Главным образом путем имплементации основных положений названной теории будущим российским законом об административных процедурах и, конечно, судебной практикой.

В третьей главе **«Структура и содержание административной процедуры»** последняя рассматривается как сложное правоотношение, участники которого наделены взаимными субъективными правами и обязанностями.

В первом параграфе *«Стадии административной процедуры»* структура процедуры раскрывается через классическую систему следующих стадий: стадии возбуждения, стадии рассмотрения дела и принятия решения, стадии пересмотра (обжалования) и стадии исполнения итогового решения, каждая из которых характеризуется самостоятельными целями, задачами, содержанием, субъектным составом, итоговым правовым результатом. Выявлена определенная связь между степенью реализации принципов административного права, процедур, процедурных гарантий «доброго управления» и структурой административной процедуры. Чем гармоничнее воплощены первые, тем логичнее и «равномернее» система элементов

последней. Наоборот, одним из результатов игнорирования российским административным правом ряда гуманистических максим стало то, что существующая структура российской позитивной процедуры в настоящее время носит парадоксальный характер. Гипертрофирована роль стадии возбуждения административной процедуры. Достаточно подробно регламентирована стадия исполнения акта (впрочем, разветвленное законодательство об исполнительном производстве ориентировано в первую очередь на исполнение судебных актов). Стадия пересмотра ввиду «лоскутности» процедурного законодательства и отсутствия корреляции с материальными нормами об административных актах оставляет без ответа множество вопросов (главный из которых – момент вступления административного акта в силу). Наконец, ключевой этап, «сердцевина» процедуры, где должны реализовываться процедурные гарантии прав невластных ее участников (стадия рассмотрения дела), до сих пор носит преимущественно внутриорганизационный характер. Такое положение вещей трудно признать нормальным. Очевидно, что модернизация законодательства о позитивных административных процедурах невозможна в рамках сложившейся парадигмы. Структура российских административных процедур должна быть гармонизирована путем приведения их стадий в соответствие с основными процедурными гарантиями прав невластных участников.

Во втором параграфе *«Участники административной процедуры»* определяется система ее субъектов и основы их процедурного правового статуса. К участникам административной процедуры в широком смысле относятся, с одной стороны, публичная администрация, а с другой стороны, невластные лица (как имеющие правовой интерес в разрешении административного дела, так и не имеющие такового). Круг невластных участников зависит от выбора законодателем между субъективной концепцией участия (когда процедурная правосубъектность лиц, участвующих в деле, зависит от влияния будущего административного акта на их статус, причем набор и объем прав обуславливается интенсивностью такого

воздействия) и моделью объективного участия (безотносительно юридического интереса в разрешении административного дела). Рекомендуется закрепить в российском административном законодательстве следующую систему прав и обязанностей заинтересованных в разрешении дела участников административной процедуры: право на возбуждение административной процедуры, право на участие в рассмотрении административного дела, право на представителя, право на итоговое решение, право прекратить процедуру, обязанность содействия в доказывании, обязанность соблюдения требований к оформлению документов, обязанность соблюдения общественного порядка, обязанность явки. Особое внимание уделено анализу содержания права на участие в рассмотрении административного дела, в рамках которого предлагается выделить три основных элемента: право быть выслушанным, право на извещение и право на ознакомление с материалами административного дела. Содержание права на заслушивание включает в себя ознакомление с доказательствами, представление доказательств, право на возражения и предложения, ходатайства и отводы. Формы заслушивания зависят от вида процедуры и характера принимаемого решения и включают различные варианты участия, от письменного до устного слушания с ведением протокола. Право на заслушивание не является абсолютным; многие законы об административных процедурах зарубежных стран устанавливают различные наборы более или менее рациональных обстоятельств, его исключающих или делающих таковое нецелесообразным (принятие очевидно благоприятного для адресата акта, необходимость в оперативном принятии решения и т. п.). Форма извещения, как и форма заслушивания, по общему правилу относится к дискреционным полномочиям публичной администрации, при этом логично признать производность первой от второй; чем строже требования к форме заслушивания, тем выше уровень формализации извещения. В ситуации, когда заслушивание сторон нецелесообразно или даже юридически или фактически невозможно, без извещения также, по общему правилу, можно обойтись.

Некоторым исключением является рассмотрение дела с большим числом участников; здесь стоит проинформировать потенциальных лиц, участвующих в деле, публичным извещением (в том числе через СМИ). Частным продолжением дихотомии субъективного и объективного участия является объем права на ознакомление с материалами административного дела. Можно выделить широкий подход к пониманию такого права (когда возможность ознакомления с материалами признается за любым лицом) и ограничительную модель (когда право на ознакомление предоставляется лишь лицам с юридическим интересом в рассмотрении дела). Как правило, указанные модели закрепляются в информационном законодательстве и законодательстве об административных процедурах соответственно. Закрепление обозначенных элементов правового статуса участников административной процедуры в российском законодательстве не только допустимо, но очевидно необходимо.

Четвертая глава «Административный акт как юридический результат административной процедуры» демонстрирует тесную юридическую связь между указанными правовыми институтами и содержит прогноз формирования единой теории административных актов и административных процедур.

В первом параграфе *«Общие вопросы соотношения административного акта и административной процедуры»* доказывается, что взаимное влияние административных процедур и актов не сводится лишь к диалектике процесса и результата; подчиняясь единым принципам, названные правовые явления могут выступать условием действительности, а также определять содержание друг друга. Столь тесное взаимопроникновение позволяет говорить о формировании общей теории и законодательства об административных процедурах и административных актах. Продемонстрировано, что наиболее успешно институт административных актов регулируется именно в законодательстве об административных процедурах посредством закрепления следующих норм: 1) о понятии и

признаках административных актов; 2) об отдельных видах административных актов; 3) о требованиях к административным актам (в том числе обоснования принимаемых решений); 4) о юридической силе и действии административных актов (вступление в силу, приостановление действия, прекращение действия); 5) о дефектности и недействительности административных актов; 6) об отмене административных актов.

Второй параграф *«Действие, действительность и дефектность административных актов в законодательстве об административных процедурах»* раскрывает содержание и соотношение всех указанных характеристик административных актов как элементов предмета правового регулирования процедурного законодательства. Показаны различные подходы к условиям действительности, началу и прекращению действия административных актов (в том числе путем их отмены). Также проанализирована проблематика дефектности и недействительности административных актов; особое внимание уделено вопросам оценки и возможности исправления процедурных дефектов. В ситуации отсутствия общего закона российское административное право закрепляет разрозненные и противоречивые нормы по данным вопросам; судебная же практика не в состоянии восполнить сложившийся пробел. Все это является дополнительным аргументом в пользу унификации законодательства об административных процедурах и административных актах.

Пятая глава «Правовое регулирование административных процедур» завершает построение концепции правового регулирования административных процедур с учетом проведенного анализа истории, логики и перспектив развития соответствующих правоотношений.

В первом параграфе *«Основные модели правового регулирования административных процедур»* показывается, что большинство европейских правопорядков прошло схожий путь регулирования административных процедур от отдельных судебных решений и разрозненных нормативных актов к общим законам как своего рода вершине развития административного

права. Появление таких законов обусловлено комплексом причин, не в последнюю очередь потребностью в противодействии коррупции, регламентации административного усмотрения, стремлением к повышению инвестиционной привлекательности национальных экономик. Законы об административных процедурах отражают различные концепции государственного управления и, несмотря на множество вызовов, связанных в том числе с внедрением электронных технологий, искусственного интеллекта, сохраняют свою актуальность и уникальную роль во многих правовых системах. Однако такая эффективность и устойчивость становятся возможными в том числе благодаря достаточно широкому предмету правового регулирования. Наиболее перспективные законы об административных процедурах – это не просто своды процедур, но акты, по сути охватывающие все основные вопросы реализации государственного управления во взаимоотношениях с гражданами и организациями. В качестве критерия «образцовой модели» закона об административных процедурах предлагается авторский «тройной тест». Такой закон должен устанавливать: 1) принципы административного права и административных процедур (которые в действительности выходят далеко за пределы предмета законодательства о процедурах и становятся принципами публичного управления); 2) собственно административную процедуру, ее стадии (правила возбуждения процедуры, принятия административного акта, прекращения процедуры, исполнения решения, статус ее участников, в том числе определение объема права быть выслушанным, права на обоснованное решение, правила о доказательствах и доказывании); 3) наконец, наряду с процедурными нормами должны быть закреплены материальные нормы об административных актах (их форме, условиях действительности, отмене). Доказывается: законы, упускающие хотя бы один из перечисленных элементов, рискуют оказаться неэффективным правовым средством.

Во втором параграфе *«Законодательство об административных процедурах и административное усмотрение»* обосновывается, что

административное усмотрение не «выпадает» из предмета правового регулирования процедурного законодательства. Наоборот, на «связывание» усмотрения публичной администрации ориентированы все три основных элемента доктрины административных процедур и содержания процедурных кодификаций: принципы, собственно правила о процедуре и нормы об административных актах. Принципы административного права, процесса и процедур адресованы в первую очередь усмотренческой деятельности. Также законы об административных процедурах могут устанавливать некие общие положения по вопросам дискреционных административных процедур (например, требование соблюдения цели возложенных полномочий). В части собственно административных процедур некоторые законы весьма широко применяют административное усмотрение. Это может проявляться на всех этапах административной процедуры, при реализации практически любых полномочий публичной администрации. Подобный либерализм к административному усмотрению не следует рассматривать в качестве универсальной рекомендации. Также необходимо учитывать, что дискреционное начало в неодинаковой степени выражено в различных видах административных процедур. Особенно ярко последнее проявляется в процедурах выработки и принятия сложных, заранее слабо прогнозируемых решений (например, в процедурах планирования). Важную роль в связывании дискреции играют нормы об административных актах. Во-первых, устанавливаемые некоторыми законами об административных процедурах общие положения о действительности административных актов адресованы преимущественно дискреционным решениям. Во-вторых, нередко законами закрепляются особые, более строгие требования и ограничения к дискреционным административным актам (мотивировка, запрет на издание дискреционных актов в автоматическом режиме, более строгая оценка процедурных дефектов). В-третьих, некоторые виды административных актов (например, акты под условием) изначально ориентированы на реализацию дискреционных полномочий.

Автором подвергаются критике попытки российского законодателя «связать» дискрецию множеством узкоспециализированных подзаконных нормативных актов. Рекомендовано отказаться от попыток ограничения административного усмотрения антикоррупционными требованиями, а также массой процедурных правил (преимущественно подзаконного характера) в отрыве от принципов административного права и материальных норм об административных актах. Обосновано, что действительная задача должна заключаться в создании прочного законодательного фундамента в виде административных процедур, соответствующих «тройному тесту», а следовательно, позволяющих надлежаще легализовать административное усмотрение.

В третьем параграфе *«Проблемы и перспективы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации»* показывается, как российский законодатель делает акцент на регулировании процедурных отношений по трем основным направлениям: обращения граждан, публичные услуги, контроль и надзор. Однако соответствующие специальные законы не могут рассматриваться равноценной альтернативой общему законодательству об административных процедурах в силу по крайней мере двух основных причин: во-первых, узости предмета правового регулирования, а во-вторых, содержательного несоответствия «тройному тесту». В еще большей мере этот вывод применим к подзаконным нормативным актам, в том числе – административным регламентам органов исполнительной власти. Разработка и принятие множества административных регламентов оказались в итоге не только весьма затратным, но и во многом тупиковым направлением развития российского административного права. В российской правовой системе назрела необходимость комплексного регулирования публичных управленческих отношений. При этом нет теоретических и практических неустранимых препятствий для разработки и принятия общего закона, кодифицирующего отрасль административного права в части позитивного управления. Анализ предлагаемых в отечественной

литературе концепций и проектов кодифицированных законов по вопросам взаимодействия публичной администрации и населения («основ административно-процессуального законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «управленческого кодекса», законов «об основах государственного управления», «об основах административного законодательства» и даже законов об административных процедурах), также в свое время внесенных в Государственную Думу РФ проектов законов об административных процедурах показывает их частичное или полное несоответствие теории административных процедур, в частности, «тройному тесту». В рамках конструктивной критики предлагается авторский проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации». Данный проект состоит из 77 статей, сгруппированных в 9 глав («общие положения», «принципы административных процедур», «основные правила административной процедуры», «порядок осуществления административной процедуры», «административный акт», «процедуры административного обжалования», «административные расходы», «ответственность административных органов, должностных лиц», «заключительные и переходные положения»). При разработке названного законопроекта были учтены все основные ошибки предшествующих российских исследовательских и официальных законопроектов: выделены современные принципы административного права и административных процедур, сконструирована модель административной процедуры (при этом в качестве базовой предложена именно неформальная процедура, с одновременным закреплением гарантий прав ее участников), наконец, установлены развернутые нормы об административных актах (в том числе о действии, действительности, дефектности и отмене). Принятие такого закона должно обеспечить защиту прав граждан и организаций в публичных правоотношениях, повысить эффективность и предсказуемость публичного управления, инвестиционную привлекательность российской экономики, придать мощный импульс развитию публичного законодательства, науки

административного права, судебной практики, а также призвано стать важным инструментом интенсификации интеграционных процессов на постсоветском пространстве в российских интересах.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы, излагаются предложения по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики, а также прогнозируются определенные направления дальнейшего развития науки на основе сделанных выводов.

В приложении приведен текст авторского проекта федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации».

Основные положения диссертации отражены в следующих научных публикациях общим объемом примерно 95 п.л.:

I. Монографии:

1. Давыдов К.В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт [Текст]: монография / К.В. Давыдов; отв. ред. Ю.Н. Старилов. – Новосибирск: Академиздат, 2020. – 516 с. – ISBN 978-5-6044600-3-0 (30 п.л.).
2. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории [Текст]: монография / К.В. Давыдов; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю. Н. Старилова. – М.: Nota Bene, 2010. – 390 с. – ISBN 978-5-8188-0174-2 (24,4 п.л.).

II. Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора наук:

3. Давыдов К.В. Административные акты и административные процедуры: соотношение и взаимодействие [Текст] / К.В. Давыдов // Административное право и процесс. – 2020. – № 2. – С. 43–47 (0,5 п.л.).

4. Давыдов К.В. Дефектность и недействительность административных актов: взгляд законодательства об административных процедурах [Текст] / К.В. Давыдов // Административное право и процесс. – 2020. – № 5. – С. 22–26 (0,5 п.л.).
5. Давыдов К.В. Отмена административного акта и законодательство об административных процедурах [Текст] / К.В. Давыдов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2020. – № 2 (41). – С. 160–170 (0,7 п.л.).
6. Давыдов К.В. Процедурные дефекты административных актов: сравнительно-правовой анализ [Текст] / К.В. Давыдов // Административное право и процесс. – 2020. – № 6. – С. 23–27 (0,5 п.л.).
7. Давыдов К.В. Специальные принципы административных процедур [Текст] / К.В. Давыдов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2020. – № 2. – С. 125–133 (0,6 п.л.).
8. Давыдов К.В. К вопросу о понятии и сущности административной процедуры [Текст] / К.В. Давыдов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2019. – № 6. – С. 110–116 (0,5 п.л.).
9. Давыдов К.В. Право на участие в рассмотрении административного дела как основное право участников административной процедуры: сравнительно-правовой анализ [Текст] / К.В. Давыдов // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 10 (107). – С. 11–19 (0,8 п.л.).
10. Давыдов К.В. Принципы административного права: к построению универсальной системы [Текст] / К.В. Давыдов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2019. – № 4 (39). – С. 144–161 (1,2 п.л.).
11. Давыдов К.В. Участники административной процедуры: сравнительно-правовой анализ [Текст] / К. В. Давыдов // Экономическое правосудие в Уральском округе. – 2019. – № 4. – С. 80–90 (0,7 п.л.).
12. Давыдов К.В. Административная реформа и административные процедуры: перспективы развития российского законодательства [Текст] /

К.В. Давыдов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 1 (41). – С. 99–109 (0,5 п.л.).

13. Давыдов К.В. Административное усмотрение: ошибки правового регулирования и правоприменения (сравнительно-правовой аспект) [Текст] / К.В. Давыдов // Государство и право. – 2018. – № 7. – С. 39–48 (0,5 п.л.).

14. Давыдов К.В. Законодательство об административных процедурах и административное судопроизводство в России: некоторые проблемы теории и практики [Текст] / К.В. Давыдов // Административное право и процесс. – 2018. – № 3. – С. 62–72 (1,1 п.л.).

15. Давыдов К.В. Административная процедура: стадии возбуждения и рассмотрения административного дела [Текст] / К.В. Давыдов // Административное право и процесс. – 2017. – № 8. – С. 13–18 (0,6 п.л.).

16. Давыдов К.В. Административная процедура: стадии пересмотра административного дела и исполнения административного акта [Текст] / К.В. Давыдов // Административное право и процесс. – 2017. – № 11. – С. 13–17 (0,5 п.л.).

17. Давыдов К.В. Административные процедуры: проблемы классификации акта [Текст] / К.В. Давыдов // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. – 2017. – № 2. – С. 116–122 (0,5 п.л.).

18. Давыдов К.В. Принципы административных процедур: функции, система, перспективы развития [Текст] / К.В. Давыдов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2017. – № 2 (29). – С. 125–143 (1,2 п.л.).

19. Давыдов К.В. Формальные административные процедуры в законодательстве России и Германии: сравнительно-правовой анализ [Текст] / К.В. Давыдов // Вестник Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. – 2017. – № 3. – С. 130–134 (0,5 п.л.).

20. Давыдов К.В. Законодательство об административных процедурах и дискреционные административные акты: проблемы теории и практики

[Текст] / К.В. Давыдов // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – № 2 – (21). – С. 113–128 (1,1 п.л.).

III. Иные научные публикации:

21. Глава 23. Административные процедуры [Текст] / К.В. Давыдов // Общее административное право: учебник: в 2 ч. – Ч. 2: Административно-деликтное право (КоАП РФ). Административное судопроизводство (КАС РФ) / под ред. Ю.Н. Старилова: Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2017. – С. 184–236 (4,2 п.л.).

22. Параграф 7.7. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: понятие, признаки, виды [Текст] / К.В. Давыдов // Общее административное право: учебник: в 2 ч. – Ч. 1 / под ред. Ю.Н. Старилова; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. – С. 297–309 (0,9 п.л.).

23. Давыдов К.В. Правовое регулирование административной процедуры в зарубежных странах [Текст] / К.В. Давыдов // Административные процедуры: проблемы правового регулирования. XX Международная научно-практическая конференция юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ). XVII Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) секции административного права: сборник научных статей / под ред. Э.П. Андрюхиной, С.М. Зубарева, Ю.В. Степаненко. – Москва: РГ-Пресс, 2020. – С. 45-52 (0,6 п.л.).

24. Давыдов К.В. Административные и судебные процедуры как средство совершенствования российской правовой системы: проблемы и перспективы [Текст] / К.В. Давыдов // Административное судопроизводство:

проблемы и перспективы развития: Сборник научных трудов. – М.: РГУП, 2019. – С. 170–184 (0,9 п.л.).

25. Давыдов К.В. Административный процесс и административные процедуры: проблемы соотношения [Текст] / К.В. Давыдов // Журнал административного судопроизводства. – 2019. – № 2. – С. 5–14 (1 п.л.).

26. Давыдов К.В. Процедурные доктрины «естественной справедливости» и «хорошего управления» [Текст] / К.В. Давыдов // Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции. XVI Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции: в 3 ч. – Часть 1. – Москва: РГ-Пресс, 2019. – С. 123–132 (0,5 п.л.).

27. Давыдов К.В. Виды административных процедур [Текст] / К.В. Давыдов // Современные проблемы административного права, процесса и процедур: российский и зарубежный опыт: материалы Международной научно-практической конференции (Россия, г. Новосибирск, 14-15 мая 2018 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова, К.В. Давыдова; АНОО ВО Центросоюза РФ «СибУПК». – Новосибирск, 2018. – С. 47–85 (2,1 п.л.).

28. Давыдов К.В. Дискреция как правовой феномен: некоторые ошибки законодателя и правоприменителя (сравнительно-правовой аспект) [Текст] / К.В. Давыдов // Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. – М.: Инфотропик Медиа, 2017. – С. 109–126 (1 п.л.).

29. Давыдов К.В. К вопросу о понятии административных процедур [Текст] / К.В. Давыдов // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. – 2017. – № 2 (20). – С. 63–67 (0,4 п.л.).

30. Давыдов К.В. Принципы административных процедур: европейский и российский опыт [Текст] / К.В. Давыдов // Актуальные вопросы публичного права. – 2017. – № 1. – С. 98–131 (1,7 п.л.).

31. Давыдов К.В. Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» [Текст] /

К.В. Давыдов // Актуальные вопросы публичного права. – 2017. – № 1. – С. 132–185 (2 п.л.).

32. 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» [Текст] / К.В. Давыдов // Журнал административного судопроизводства. – 2017. – № 1. – С. 47–69 (2,5 п.л.).

33. Давыдов К.В. Стадии административной процедуры: сравнительно-правовой анализ [Текст] / К.В. Давыдов // Актуальные вопросы публичного права. – 2017. – № 1. – С. 223–246 (1,3 п.л.).

34. Давыдов К.В. Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» [Текст] / К.В. Давыдов // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 5 (21). – С. 57–91 (2 п.л.).

35. Давыдов К.В. Административное усмотрение и законодательство об административных процедурах: проблемы теории и судебной практики (сравнительно-правовой анализ) [Текст] / К.В. Давыдов // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. – М.: Инфотропик Медиа, 2015. – С. 397–416 (1 п.л.).

36. Давыдов К. В. Принципы административных процедур: сравнительно-правовое исследование [Текст] / К.В. Давыдов // Актуальные вопросы публичного права. – 2015. – № 4 (34). – С. 16–55 (2,2 п.л.).

37. Давыдов К.В. Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский и российский опыт [Текст] / К.В. Давыдов // Современные правовые проблемы административного судопроизводства и административного процесса: материалы Первой всероссийской научно-практической онлайн-конференции студентов, аспирантов и молодых ученых: сборник статей / под науч. ред. Ю.Н. Старилова, К.В. Давыдова; под общ. ред. Л.П. Чумаковой. – Новосибирск: ООО «Альфа-Порте», 2015. – С. 70–97 (1 п.л.).

38. Давыдов К.В. Дискреционные административные акты и административные процедуры: вопросы теории и практики [Текст] / К.В. Давыдов // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2014. – № 4 (27). – С. 105–114 (1 п.л.).

39. Давыдов К.В., Старилов Ю.Н. Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы [Текст] / К.В. Давыдов, Ю.Н. Старилов // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2011. – № 1 (24). – С. 125–151 (2 п.л./ 3 п.л.).