

**Проект Кодекса административного судопроизводства
Российской Федерации и вопросы судебного контроля
за реализацией органами (должностными лицами)
публичной администрации дискреционных полномочий**

Ю. П. Соловей –

ректор Омской юридической академии,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

Действенный судебный контроль за соблюдением органами и должностными лицами публичной администрации (далее – публичная администрация, административный орган) прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, соответствием административной деятельности требованиям закона и иных нормативных правовых актов, как давно уже известно, яв-

ляется одним из атрибутов правовой государственности. Опыт свидетельствует, что по сравнению со странами, в которых правовое регулирование административного судопроизводства традиционно осуществляется в рамках гражданского процесса, государства, вставшие на путь правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу судебного обжалования решений и действий (бездействия) публичной администрации (далее – административные акты), в форме издания отдельного, самостоятельного закона (кодекса административного судопроизводства, административно-процессуального кодекса и т. д.), естественным, обусловленным задачами и логикой законотворческой деятельности образом создают более совершенную законодательную основу судебного контроля за правомерностью осуществления публичных полномочий.

В этой связи внесение Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) и его принятие 21 мая 2013 г. в первом чтении следует расценивать как важный шаг на пути формирования в России действительно правового, демократического государства.

К большому сожалению, проект КАС РФ остается без движения уже полтора года. Несмотря на это, подобная президентская законодательная инициатива актуализировала целый спектр проблем судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций от нарушений со стороны публичной администрации, среди которых особый интерес вызывает проблема судебного контроля за реализацией ее дискреционных (от лат. *discretio* – различие, разделение) полномочий (прав, обязанностей, правообязанностей), т. е. полномочий определять свое служебное поведение во взаимоотношениях с гражданами и организациями с той или иной степенью собственного усмотрения (дискреции). С учетом организационно-правового статуса субъектов такого усмотрения оно именуется административным (в отличие от усмотрения суда, судьи – судебного или судейского усмотрения).

Административные акты, выступающие результатом реализации публичной администрацией ее усмотрения, дискреционных (в отличие от так называемых связанных) полномочий, нередко содержат дефекты, выявление которых представляет для судебного контроля осо-

бую сложность. При этом ошибки допускаются не только публичной администрацией при реализации административного усмотрения, но и судами при оценке законности ее дискреционных актов.

Так, в судебной практике понятие «дискреция» иногда неверно трактуется как деятельность публичной администрации вне правового поля. В частности, оценивая законность действий инспектора дорожно-патрульной службы (далее – ДПС), подвергнувшего задержанию транспортное средство в связи с наличием «сомнений в подлинности документов» на перевозимый груз, арбитражный суд признал, что в данном случае имело место «не основанное на законе использование инспектором ДПС *дискреционных полномочий* (курсив мой. – Ю. С.)»¹.

Между тем ст. 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), на которую содержалась ссылка в протоколе о задержании транспортного средства, какого-либо пространства для административного усмотрения не оставляет: она предусматривает исчерпывающий перечень административных правонарушений, только при наличии которых применяется (именно «применяется», а не «может быть применено») указанное задержание, и такого основания задержания транспортных средств, как «сомнения в подлинности документов», не устанавливает. Иными словами, инспектор ДПС должен был руководствоваться абсолютно определенными, предоставляющими ему так называемые связанные полномочия, правовыми нормами. Соответственно, в рассматриваемом случае речь должна была идти не о дискреционных полномочиях должностного лица, не об административном усмотрении, реализованном за рамками закона (такие рамки попросту отсутствовали), а о явном административном произволе.

В другом деле судья Верховного Суда Российской Федерации оставил без удовлетворения надзорную жалобу гр-ки Г. о незаконности предъявленного ей как водителю транспортного средства должностным лицом органа, осуществляющего государственный контроль, требования поднять передние боковые стекла автомобиля для проверки их светопропускания, за неповиновение которому

¹ *Постановление Президиума Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации от 30 июля 2012 г. № 1468/12 по делу № А20-540/2010. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

она была привлечена к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.4 КоАП РФ. По мнению судьи, данное требование согласуется с положениями пунктов 39, 40, 63, 82, 83 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденного приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 (далее – Административный регламент), а также пунктов 4.1, 4.2, 14.3, 14.3.10 Наставления по техническому надзору Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом МВД России от 7 декабря 2000 г. № 1240¹.

Внимательное прочтение указанных положений, как и некоторых других относящихся к данной правоприменительной ситуации законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, напрочь исключает подобный вывод. Привлекать к ответственности за неповиновение водителя, предоставившего транспортное средство для осмотра, но отказывающегося самостоятельно поднять для проверки стекла дверей своего автомобиля, или, скажем, задержанное лицо, противодействие которого в ходе его личного досмотра сотрудником полиции выражается только в отказе самостоятельно выложить на стол содержимое карманов одежды, или других граждан, всего лишь не желающих по требованию публичной администрации выполнять какие-либо действия, четко не прописанные в нормативных правовых актах, действующее законодательство, на мой взгляд, не позволяет.

В подобных ситуациях ничто не мешает представителям публичной администрации произвести необходимые (как правило, весьма простые) действия самостоятельно, вместо адресата требования (так, в описанном выше случае сотрудник органов внутренних дел спокойно мог поднять стекла дверей автомобиля сам). При этом, правда, надо отдавать себе отчет, что требование публичной администрации, неисполнение которого не может влечь применения юридиче-

¹ *Постановление Верхов. Суда Рос. Федерации от 13 июня 2013 г. № 47-АД13-3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

ской ответственности или иных мер государственного принуждения, требованием с юридической точки зрения не является. Речь здесь идет только о просьбе или предложении публичной администрации, не обязательных для исполнения гражданами и организациями.

Судебные решения подчас не только фактически узаконивают акты неправомерного расширения публичной администрацией пределов своего усмотрения, как это имело место в описанном случае, но и вопреки требованиям закона сужают такие пределы и даже сводят административное усмотрение к нулю.

Так, Б. Н. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующей нормы абз. 6 подп. «а» п. 70 Административного регламента в части, предусматривающей право сотрудника органов внутренних дел (далее – сотрудник) предложить участнику дорожного движения выйти из транспортного средства в случае, когда требуется его участие в осуществлении процессуальных действий. По мнению заявителя, оспариваемое положение противоречит чч. 4, 4.1 ст. 28.2 и п. 4 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ. Как указано в заявлении Б. Н., сотрудник вправе составить протокол об административном правонарушении в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а представление объяснений и замечаний является правом указанного лица, а не обязанностью; при вынесении сотрудником постановления о назначении административного наказания на месте совершения правонарушения личное присутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, также необязательно. Однако в правоприменительной практике известны случаи, когда право сотрудника предложить участнику дорожного движения выйти из транспортного средства рассматривается как предполагающее обязанность водителя совершить это действие для составления в отношении его протокола об административном правонарушении или вынесения постановления об административном правонарушении. За отказ выйти из автомобиля в таких случаях заявитель может быть привлечен к ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ (неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции).

Рассмотрев заявление Б. Н., Верховный Суд Российской Федерации нашел его не подлежащим удовлетворению. По мнению Суда,

«буквальное толкование данной нормы позволяет прийти к выводу о том, что в ней речь идет не о распоряжении либо требовании сотрудника, являющемся обязательным для участника дорожного движения, а о наличии у сотрудника права предложить участнику дорожного движения выйти из транспортного средства, когда требуется его участие в осуществлении процессуальных действий. Соответственно, не вытекает из оспариваемой нормы и безусловная обязанность участника дорожного движения исполнить такое предложение. Оспариваемому предписанию корреспондирует п. 35 Административного регламента, устанавливающий, что действия по оформлению процессуальных документов, за исключением случаев, предусмотренных Административным регламентом, должны совершаться на месте совершения (пресечения) административного правонарушения. При этом допускается их оформление в служебном помещении стационарного поста ДПС, салоне патрульного автомобиля, что предполагает право участника дорожного движения воспользоваться соответствующим предложением и пройти в помещение стационарного поста ДПС либо занять место в патрульном автомобиле.

В связи с изложенным *довод заявителя о том, что за отказ водителя выйти из транспортного средства для составления протокола об административном правонарушении или вынесения постановления об административном правонарушении возможно привлечение к ответственности по части 1 статьи 19.3 КоАП РФ, ошибочен* (курсив мой. – Ю. С.), поскольку указанной нормой установлена ответственность за действия, которые выражаются в непосредственном отказе подчиниться распоряжениям (требованиям) сотрудника, в физическом сопротивлении и противодействии ему»¹.

Справедливо отказав Б. Н. в удовлетворении его заявления, Верховный Суд Российской Федерации мотивировкой своего решения фактически лишил сотрудников полиции права требовать (именно требовать, а не просить) от водителя остановленного ими транспортного средства выйти из него и проследовать в указанное сотрудниками место для составления протокола об административном правонарушении (которое, кстати, может посягать и на иные, нежели

¹ Решение Верхов. Суда Рос. Федерации от 28 февр. 2013 г. № АКПИ-1358. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

безопасность дорожного движения, объекты), а следовательно, права применять физическую силу для обеспечения исполнения своего требования и привлечения в последующем такого водителя к административной ответственности за неповиновение по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ или уголовной ответственности за более грубые формы противодействия законной деятельности полиции.

Между тем рассматриваемое право сотрудника полиции со всей очевидностью вытекает из предоставленному ему ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ полномочия на «доставление, то есть принудительное препровождение физического лица... в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным», в служебные помещения. Явно подразумевается такое правомочие и п. 13 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», согласно которому полиция вправе «доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение в... служебное помещение в целях решения вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте)». И лишение сотрудников полиции указанного права в отношении водителей остановленных ими транспортных средств означает необоснованное сужение предоставленных им законом дискреционных полномочий.

Отмеченное позволяет в какой-то мере понять, насколько непросто провести в сфере административного усмотрения грань между законным и незаконным. Наряду с другими данное обстоятельство привело немецких юристов даже к выводу, что «усмотрение является одним из центральных понятий административного права вообще»¹. И такой вывод не кажется мне преувеличением.

Примечательно, что в российском законодательстве об административном судопроизводстве термины «усмотрение», «дискреционные полномочия» не используются. В настоящее время их можно встретить лишь в тех действующих правовых источниках, которые посвящены антикоррупционной экспертизе. Так, Федеральный закон

¹ *Административно-процессуальный кодекс: концепция, модельный закон и комментирование.* Берлин, 2014. С. 183.

от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» признает коррупциогенными факторами «положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно *широкие пределы усмотрения* (курсив мой. – Ю. С.)»¹. При этом под широтой дискреционных полномочий Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, понимает «отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц)»².

Развернутое определение понятия дискреционных полномочий можно обнаружить в некоторых ведомственных нормативных правовых актах, трактующих подобные полномочия как «совокупность прав и обязанностей органа государственной власти, должностных лиц, предоставляющих возможность органу государственной власти или должностному лицу по своему усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого управленческого решения либо предоставляющих возможность выбора по своему усмотрению одного из нескольких предусмотренных ведомственным актом вариантов управленческих решений»³. Данная дефиниция в целом не противоречит Рекомендации (80) 2 Комитета министров Совета Европы от 11 марта 1980 г. «Об осуществлении

¹ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2009. № 29, ст. 3609 ; 2011. № 48, ст. 6730 ; 2013. № 43, ст. 5449.

² *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2010. № 10, ст. 1084 ; 2012. № 52, ст. 7507 ; 2013. № 13, ст. 1575 ; № 48, ст. 6278.

³ *Об утверждении Методических рекомендаций по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов в Федеральной миграционной службе на коррупциогенность* : приказ Федер. миграц. службы от 22 янв. 2009 г. № 3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Аналогичное приведенному определению см.: *Рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Спецстроя России* : утв. директором Спецстроя России 10 февр. 2012 г. URL: <http://spetsstroy.ru/activity/antikorrupcija/metodicheskie/jekspertiza.php>

дискреционных полномочий административными органами», которая раскрывает значение термина «дискреционное полномочие» как «полномочие, предоставляющее административному органу определенную степень свободы при принятии решения, позволяющую ему выбрать из нескольких юридически допустимых вариантов наиболее уместный»¹.

Анализ приведенных и других содержащихся в юридической литературе нескольких десятков определений понятий усмотрения и дискреционных полномочий, если говорить коротко, не позволяет безоговорочно поддержать ни одно из них. Полагаю, что наиболее пригодным, в том числе и для исследования вопросов судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий публичной администрации, является следующее определение: административное усмотрение – это выбор публичной администрацией в пределах, установленных нормативными правовыми актами, оптимального, по ее мнению, варианта решения конкретного управленческого вопроса в ситуации, когда правовые нормы не определяют исчерпывающим образом основания, условия, содержание, форму, порядок (процедуру), сроки и (или) субъектов принятия такого решения.

Несмотря на то что проблема административного усмотрения и пределов его судебной проверки (плотности судебного контроля) начала активно разрабатываться российскими учеными-юристами задолго до 1917 г. и ей посвящена обширная литература, надо признать, что современная отечественная (в том числе проектируемая) законодательная основа судебного контроля за реализацией публичной администрацией дискреционных полномочий, на мой взгляд, нуждается в совершенствовании.

Обратимся к действующему российскому законодательству.

Согласно ст.ст. 2, 7 Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» обжалуемое действие (решение) признается незаконным, если в результате его совершения (принятия): нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина не-

¹ URL: <https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043>

законно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. При неустановлении указанных обстоятельств обжалуемое решение (действие) «суд признает законным, не нарушающим права и свободы гражданина»¹.

Аналогичные в целом предписания содержатся в ст. 255 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ).

С моей точки зрения, в приведенных положениях двух упомянутых законодательных актов отсутствуют какие-либо ориентиры для надлежащего судебного контроля за реализацией публичной администрацией тех полномочий, которые имеют дискреционный характер. В какой-то мере ситуацию исправляет постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», п. 22 которого требует от судов проверять наряду с законностью «*обоснованность* (курсив мой. – Ю. С.) принятого решения, совершенного действия (бездействия)»².

Обязанность судов осуществлять проверку «законности и *обоснованности* (курсив мой. – Ю. С.) вынесенных в отношении заявителей правоприменительных решений» презюмируется и Конституционным Судом Российской Федерации³. «Разрешая спор, – подчеркивает Конституционный Суд Российской Федерации, – суд в силу критериев, вытекающих из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, оценивает обжалуемые решения и действия органа публичной власти с точки зрения их *правомерности и обоснованности*

¹ *Ведомости* Съезда народ. депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1993. № 19, ст. 685 ; *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1995. № 51, ст. 4970 ; 2009. № 7, ст. 772.

² *Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации*. 2009. № 4. С. 14.

³ *По жалобе Закарии Мусы Ясира Мустафы, Маланга Сулеймана и ряда других иностранных граждан на нарушение их конституционных прав подпунктом 2 пункта 2 статьи 12 Федерального закона «О беженцах»* : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 30 сент. 2010 г. № 1317-О-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

(курсив мой. – Ю. С.), с тем чтобы в каждом конкретном случае не допустить несоразмерного ограничения» гарантируемого Конституцией Российской Федерации права¹.

Несколько лучше в сравнении с гражданским процессуальным законодательством дело обстоит с законодательным регулированием обжалования дискреционных административных актов в арбитражных судах.

В статье 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) законодатель использовал уже описанный выше подход: для признания арбитражным судом ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) органов и должностных лиц незаконными требуется, чтобы они не только не соответствовали закону или иному нормативному правовому акту, но и нарушали «права и законные интересы» заявителя. Кроме того, АПК РФ возлагает на органы и должностных лиц обязанность доказывания в суде как законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия), наличия у них на это надлежащих полномочий, так и наличия «обстоятельств, послуживших основанием» для принятия решений, совершения действий (бездействия) (ч. 1 ст. 65, ч. 3 ст. 189, ч. 5 ст. 200 АПК РФ)².

Иными словами, арбитражный суд, проверяя законность административного акта, обязательно подвергает оценке обоснованность такого акта, причем в ряде случаев законодатель указывает на это прямо. В частности, согласно ч. 6 ст. 210 АПК РФ при рассмотрении дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд проверяет в числе прочего «законность и обоснованность» оспариваемого

¹ По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: определение Конституции Суда Рос. Федерации от 2 апр. 2009 г. № 484-О-П. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

² По неизвестной причине, в отличие от АПК РФ, ч. 1 ст. 249 ГПК РФ обязанность доказывания таких обстоятельств возлагает на органы и должностных лиц применительно только к обжалуемым нормативным правовым актам.

решения. Практически тождественно упомянутому предписанию положение п. 8 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ, согласно которому при рассмотрении судьей жалобы на постановление по делу об административном правонарушении проверяются «законность и обоснованность» названного постановления.

При этом обоснованность административного акта, как указывали многие представители советской юридической науки еще в середине прошлого века, предполагает не только полноту выяснения и доказанность фактических обстоятельств, имеющих значение для принятия решения, совершения действия (бездействия), правильность выводов из них, но и соответствие административного акта цели, предусмотренной законом¹. Соответствие указанной цели, а также интересам государства и граждан служит важнейшим материально-правовым условием признания акта законным².

Введение требования обоснованности ко всем и, конечно, в первую очередь имеющим дискреционный характер административным актам объяснимо тем, что факта соблюдения одних лишь формальных требований (пределы компетенции, установленные форма, сроки, порядок издания акта и т. п.) для суждения о правильности подобных актов недостаточно.

В этой связи утверждения Ю. Н. Старилова и К. В. Давыдова о том, что тезис «о допустимости судебной проверки обоснованности правовых форм управленческой деятельности субъектов публичной администрации... не нашел отражения в российском законодательстве и судебной практике», «традиционно предмет судебного контроля за публичной администрацией ограничивается лишь проверкой законности», «анализ соответствия

¹ Пахомов И. Н. О правомерности актов советского государственного управления // Уч. записки Львов. гос. ун-та. Львов, 1954. Т. XXVII. Вып. 2. С. 36.

² См., напр.: Студеникин С. С. Основные принципы советского административного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1940. С. 297, 299 ; Пахомов И. Н. Указ. соч. С. 35 ; Попович С. Административное право: общая часть / пер. с серб.-хорват. М. : Прогресс, 1968. С. 326–327 ; Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М. : Юрид. лит., 1978. С. 78–79 ; Дубовицкий В. Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1981. С. 87, 89 ; Купреев С. С. Об административном усмотрении в современном праве // Адм. право и процесс. 2012. № 1. С. 10 ; и др.

административных актов иным требованиям (обоснованности, целесообразности) признавался и признается до сих пор лишь за внесудебным контролем»¹, представляются не соответствующими реальной правовой действительности. Нельзя согласиться с названными авторами и в том, что «проект КАС РФ в этом вопросе, вывы, не исключение»².

Прежде всего, ст. 1 проекта КАС РФ прямо относит к предмету судебного контроля наряду с законностью *обоснованность* осуществления государственных и иных публичных полномочий. Разработчики законопроекта идут еще дальше, закрепляя в числе принципов административного судопроизводства (ст. 7) «законность и *справедливость*» (курсив мой. – Ю. С.) при рассмотрении и разрешении административных дел», обеспечиваемые судами «соблюдением правил, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам дела *правильным*» (курсив мой. – Ю. С.) толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов), в том числе регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий...» (ст. 10). Подобная новация, очевидно, делает весьма шаткой позицию тех ученых, которые полагают, что «при проверке дискреционных административных актов суды, по общему правилу, не касаются вопросов их материальной справедливости и целесообразности»³.

Вместе с тем проекту КАС РФ присуща определенная непоследовательность: в ч. 7 ст. 228 «Разбирательство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями» речь идет о проверке судом только законности их решений, действий (бездействия), в то время как в соответствии

¹ Стариков Ю. Н., Давыдов К. В. Проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: основные концептуальные проблемы и пути их разрешения // Адм. судопроизводство в Рос. Федерации: развитие теории и формирование адм.-процес. законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 7 / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 1054.

² Там же.

³ Зеленцов А. Б. Административная справедливость и административная юстиция // Адм. судопроизводство в Рос. Федерации... С. 383.

с воплощенным в предшествующих статьях проекта подходом следовало бы вести речь о «законности и обоснованности» таких решений, действий (бездействия).

Подчеркивая важность включения в проект КАС РФ положений действующего законодательства об обязательной проверке судом обоснованности административного акта, отмечу, что для создания новой, полноценной законодательной основы действенного судебного контроля за реализацией публичной администрацией дискреционных полномочий этого недостаточно. Подтверждением служит отраженная в п. 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» позиция, согласно которой «в случае, когда принятие или непринятие решения, совершение или несовершение действия в силу закона или иного нормативного правового акта отнесено к усмотрению органа или лица, решение, действие (бездействие) которых оспариваются, суд не вправе оценивать целесообразность такого решения, действия (бездействия), например, при оспаривании бездействия, выразившегося в непринятии акта о награждении конкретного лица»¹.

Учитывая, что в русском языке слово «целесообразный» означает «соответствующий поставленной цели, вполне разумный, практически полезный»², придется сделать вывод как минимум о противоречивости приведенной правовой позиции высшей судебной инстанции. Ведь без проверки соответствия дискреционного акта цели, предусмотренной законом, суд не может установить обоснованность такого акта, отнесенную п. 22 названного постановления

¹ *Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2009. № 4. С. 15.* Некоторые авторы полагают, что запрет оценки арбитражными судами целесообразности административных актов вытекает также из положений ч. 1 ст. 198, ч. 5 ст. 200 и чч. 4 и 5 ст. 201 АПК РФ. См.: *Михайлова О. Р. Методы ограничения усмотрения налоговых органов при осуществлении налогового контроля // Гос-во и право. 2005. № 7. С. 93.* Между тем внимательное прочтение и анализ указанных положений закона не дает, на мой взгляд, оснований для такого вывода.

² *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. С. 872.*

к обстоятельствам, имеющим значение для правильного разрешения данной категории дел. Самое же главное – безоговорочное следование указанному правилу в отсутствие специальных законодательных предписаний или хотя бы разъяснений высшей судебной инстанции по поводу того, какие вопросы суд должен выяснять при проверке законности и обоснованности именно дискреционных административных актов, может привести к тому, что административное усмотрение вообще окажется вне судебного контроля.

Следует подчеркнуть, что, в отличие от России, другие постсоветские государства пошли по пути разработки развернутой законодательной основы судебного контроля за реализацией публичной администрацией дискреционных полномочий. Так, например, согласно ч. 3 ст. 2 «Задачи административного судопроизводства» Кодекса административного судопроизводства Украины (2005) «по делам относительно обжалования решений, действий либо бездействия субъектов властных полномочий административные суды проверяют, приняты (совершены) ли они: 1) на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины; 2) с использованием полномочия с целью, с которой это полномочие предоставлено; 3) обоснованно, то есть с учетом всех обстоятельств, имеющих значение для принятия решения (совершения действия); 4) беспристрастно (непредубежденно); 5) добросовестно; 6) рассудительно; 7) с соблюдением принципа равенства перед законом, упреждая несправедливую дискриминацию; 8) пропорционально, в частности с соблюдением необходимого баланса между любыми неблагоприятными последствиями для прав, свобод и интересов лица и целями, на достижение которых направлено это решение (действие); 9) с учетом права лица на участие в процессе принятия решения; 10) своевременно, то есть в течение разумного срока»¹.

Само наличие подобных весьма, на мой взгляд, прогрессивных и, несомненно, заслуживающих пристального внимания законодательных норм полностью опровергает относящийся к ним вывод Ю. Н. Старилова и К. В. Давыдова о том, что попытки некоторых

¹ Сб. законодат. актов отдел. гос-в по адм. юстиции. 2-е изд. Алматы, 2013. С. 575–576.

постсоветских государств включить требование судебной оценки обоснованности административных актов в свое законодательство «фактически провалились»¹. Суждения же указанных авторов о том, что приведенные выше нормы ст. 2 Кодекса административного судопроизводства Украины оказались «пустой декларацией, не получившей никакого развития» и «все остальные положения этого нормативного акта ориентированы только на проверку законности административного акта»², ничем не аргументированы, хотя надо признать, что цель воплощения на практике рассматриваемых нормативных предписаний достигалась в значительно большей мере, если бы они были размещены не в общеметодологической, так сказать, ст. 2 «Задачи административного судопроизводства», а в «рабочей» ст. 161 «Вопросы, разрешаемые судом при принятии постановления» Кодекса административного судопроизводства Украины.

Самостоятельную ст. 74 «Проверка административных актов, принятых в рамках дискреционных полномочий, либо возможность осуществления контроля над данными актами» содержит Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики (2009). Согласно названной статье «если административный орган действовал на основании дискреционных полномочий, суд также проверяет, были ли административный акт или отказ от принятия административного акта либо непринятие административного акта по причине бездействия административного органа незаконными с точки зрения несоблюдения установленных законом пределов дискреционных полномочий либо осуществления дискреционного права не в соответствии с целями данных полномочий»³.

Важное положение закреплено в ч. 3 ст. 114 «Виды судебного акта, разрешающего дело по существу» Кодекса административного судопроизводства Республики Армения (2007): «Когда административный орган был правомочен действовать по своему усмотрению и административный суд приходит к заключению, что административный орган осуществил дискреционные полномочия не в соот-

¹ Стариков Ю. Н., Давыдов К. В. Указ. соч. С. 1055.

² Там же.

³ Сб. законодат. актов... С. 40.

ветствии с законодательством, то заключительная часть решения устанавливает обязанность по принятию правомочным административным органом административного акта или совершению действия, принимая за основу правовую позицию суда»¹.

Часть 4 ст. 32 «Судебное решение в связи с иском о признании административно-правового акта недействительным или объявлении утратившим силу» Административно-процессуального кодекса Грузии (1999) содержит следующие положения: «Если суд признает, что индивидуальный административно-правовой акт издан без исследования и оценки обстоятельств, имеющих существенное значение для дела, он правомочен, не решая спорный вопрос, признать индивидуальный административно-правовой акт недействительным и поручить административному органу после исследования и оценки этих обстоятельств издать новый акт. Суд принимает это решение при наличии безотлагательного законного интереса стороны в признании индивидуального административно-правового акта недействительным»².

«Судом не производится оценка оспариваемого административного акта и действий (или бездействия), указывается в ч. 2 ст. 3 «Споры о праве» Закона Литовской Республики «О производстве по административным делам (1999), с точки зрения политической или экономической целесообразности, а только устанавливается то, не был ли в конкретном случае нарушен закон или другой правовой акт, не превысил ли субъект администрирования компетенцию, а также не противоречит ли акт (деяние) целям и задачам, ради которых орган был учрежден и наделен соответствующими полномочиями»³. Правила проверки судом правильности реализации публичной администрацией дискреционных полномочий закреплены также в ст.ст. 4, 7, 8, 12, 13, 65, 66, 103, 254 Административно-процессуального закона Латвии (2001)⁴.

Упомянутые правовые предписания, конечно, сформулированы не без учета западноевропейского опыта законодательного регулирования

¹ Сб. законодат. актов... С. 107.

² Там же. С. 333.

³ Там же. С. 456.

⁴ Там же. С. 339–412.

ния административного судопроизводства. Так, Рекомендация (80) 2 Комитета министров Совета Европы от 11 марта 1980 г. «Об осуществлении дискреционных полномочий административными органами», в частности, предусматривает, что «административный орган, осуществляя дискреционные полномочия:

1) не преследует цели, противоречащие тем, для достижения которых предоставлены данные полномочия;

2) соблюдает объективность и беспристрастность, принимая во внимание только факты, имеющие значение для дела;

3) соблюдает принцип равенства всех перед законом, избегая несправедливой дискриминации;

4) обеспечивает надлежащий баланс между любыми неблагоприятными последствиями решения, ущемляющими права, свободы или интересы лиц, и целью, которую он преследует;

5) принимает решение в течение времени, которое является разумным с учетом особенностей рассматриваемого вопроса...»¹.

Параграф 114 «Судебная проверка административного акта, принятого по усмотрению административного органа» Закона ФРГ «Положение об административных судах»² (1960) предусматривает, что «если административный орган уполномочен действовать по собственному усмотрению, то суд также проверяет, являются ли административный акт либо отказ издать административный акт или воздержание от его издания противоправными постольку, поскольку были превышены установленные законом пределы усмотрения или поскольку право на собственное усмотрение было осуществлено в форме, не соответствующей цели предоставленных прав на усмотрение»³. Данное предписание содержится и в ст. 41 модельного Административно-процессуального кодекса, подготовленного

¹ URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=678043>

² В юридической литературе встречаются и иные переводы названия данного законодательного акта (Verwaltungsgerichtsordnung): «Закон об административно-судебном процессе» (см.: *Административное судопроизводство: материалы междунар. конф.* М., 2012. С. 6, 20, 37) и «Административно-процессуальный кодекс ФРГ» (см.: *Мельничук Г. В.* Стандарты оценки дискреционных актов в административном праве Германии // *Законодательство.* 2011. № 10. С. 84–89).

³ *Сб. законодат. актов...* С. 282.

рабочей группой Германского общества по международному сотрудничеству¹.

Исходя из названных законодательных норм, в процессе рассмотрения дел об оспаривании дискреционных актов публичной администрации германские административные суды традиционно применяют следующие стандарты оценки их законности:

1) имеются ли фактические предпосылки для реализации административного усмотрения;

2) было ли известно административному органу (понимал ли он) о том, что существует возможность принятия разных решений, или он ошибочно посчитал, что обязан принять определенное решение (так называемое неиспользование административного усмотрения);

3) держался ли орган в установленных законом пределах усмотрения, выбрал ли то решение (правовое последствие), которое предусмотрено законом, или вышел за указанные пределы (так называемое превышение пределов усмотрения);

4) основывалось ли решение административного органа на правильных обстоятельствах;

5) учитывал ли административный орган все точки зрения и интересы при проведении анализа и принятии решения (так называемое недостаточное взвешивание);

6) была ли в достаточной мере учтена цель, с которой предоставлены полномочия на усмотрение, и не руководствовался ли орган соображениями (мотивами), не имеющими отношения к делу (так называемое ошибочное применение усмотрения или злоупотребление усмотрением);

7) придерживался ли орган принципа соразмерности, означающего, что избранное правовое средство (последствие) должно быть подходящим для достижения правовой цели; указанное средство должно быть необходимым, т. е. отсутствует в той же мере подходящее, но более умеренное, мягкое средство; средство и вызванные им обременения должны находиться в разумном, соразмерном соотношении с правовой целью (здесь действует так называемый запрет излишества).

¹ *Административно-процессуальный кодекс...* С. 41–42.

При этом германским судам запрещено проверять, было ли выбранное административным органом решение самым лучшим и наиболее целесообразным¹. Названный запрет в условиях, когда суд обязывается к проверке соответствия административного акта законной цели и использованию при этом других перечисленных выше стандартов оценки правомерности такого акта, ничуть не противоречит идее установления действенного («плотного») судебного контроля за реализацией публичной администрацией дискреционных полномочий. Данный запрет должен, очевидно, пониматься в том смысле, что суд не вправе принимать во внимание все остальные, не опирающиеся на действующие правовые нормы, соображения относительно целесообразности административного акта в широком ее смысле (в том числе политического, экономического свойства, связанные с оценкой эффективности акта, его «полезности для дела» и т. п.).

Рассматривая германский «институт проверки существа (правильности) решения административного органа», некоторые ученые делают вывод, что «этот стандарт оценки законности актов администрации неизвестен российскому административному праву»². Между тем анализ практики отечественных судов, проверяющих, как того требует закон, не только законность, но и обоснованность оспариваемых административных актов, позволяет, на мой взгляд, оспорить подобный вывод. Соответствующая правоприменительная практика хотя и не отличается необходимыми единообразием и устойчивостью, но все же свидетельствует об использовании судами в той или иной мере практически всех упомянутых выше стандартов оценки законности дискреционных административных

¹ См., напр.: *Реннерт К.* Общая система юрисдикций в Германии и место, система и значение административной юстиции // Адм. судопроизводство : материалы междунар. конф. М., 2012. С. 12–13 ; *Его же.* Административно-правовая защита административными судами: особенности немецкого административно-процессуального права, контроль административных действий в Германии. Краткий сравнительно-правовой обзор // Там же. С. 57–59 ; *Гюнтер К.* Контроль за решениями, принимаемыми в рамках административного усмотрения: германский опыт // Налоговое право в решениях Конституц. Суда Рос. Федерации 2004 г. : материалы 2-й междунар. науч.-практ. конф. / под ред. С. Г. Пепеляева. М. : Волтерс Клувер, 2006. С. 183–185 ; *Хартвиг М.* Основные принципы административного права // Адм. право: сравнительно-правовые подходы. М. : Инфотропик Медиа, 2014. С. 57–58.

² *Мельничук Г. В.* Указ. соч. С. 85.

актов. В силу ограниченности объема настоящей статьи приведу только два примера.

11 октября 2003 г. гр-н Г. был доставлен в Ленинский РОВД г. Иваново и подвергнут административному задержанию с 19 час. 45 мин. 11 октября до 9 час. 12 октября в связи с совершением административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.3 КоАП РФ. Наряду с протоколом об указанном административном правонарушении оперативный дежурный Ленинского РОВД составил также в отношении гр-на Г. протокол об административном задержании в порядке ст.ст. 27.3-27.7 КоАП РФ.

Г., не согласившись с протоколом об административном задержании, обжаловал его в суд.

В постановлении заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации по данному делу от 11 апреля 2005 г. № 7-АД04-2 отмечается, что в нарушение ч. 1 ст. 27.4 КоАП РФ мотивы задержания в протоколе об административном задержании гр-на Г. указаны не были. Доводы оперативного дежурного РОВД в ходе судебного заседания о том, что задержание было обусловлено необходимостью обеспечить присутствие Г. при рассмотрении дела мировым судьей, по мнению заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации, нельзя считать обоснованными, поскольку Г. имел постоянное место жительства в г. Иваново, семью и данные о его намерении уклониться от явки в суд по делу отсутствовали. По результатам рассмотрения дела протокол об административном задержании гр-на Г. был признан незаконным¹.

Этот пример достаточно показателен. Многие сотрудники органов внутренних дел убеждены, что лицо, доставленное в орган внутренних дел в связи с совершением административного правонарушения, дело о котором рассматривается в судебном порядке и за которое может быть назначено наказание в виде административного ареста,

¹ *Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации.* 2005. № 11. С. 7–8. С моей точки зрения, необходимо было признать незаконным не протокол об административном задержании, а само административное задержание. Подробный анализ указанного судебного решения см.: *Малахова Н. В.* К вопросу о законности принятия решения об административном задержании // Закон Рос. Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан : материалы науч.-практ. конф. М. : Моск. ун-т МВД России, 2006. С. 97–102.

должно дожидаться рассмотрения дела судьей в комнате для административно задержанных лиц. И оперативный дежурный Ленинского РОВД г. Иваново, располагая определенным усмотрением в решении вопроса об административном задержании гр-на Г., действовал, что называется, как обычно, в соответствии с обыкновениями правоприменительной практики. Возможность отпустить гр-на Г. до рассмотрения дела мировым судьей им, скорее всего, не только не рассматривалась, но и не осознавалась как допускаемая законом. Думается, именно по этой причине в целях исключения подобной практики заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации сформулировал в ходе рассмотрения дела гр-на Г. важную правовую позицию, согласно которой «сам по себе факт составления в отношении лица протокола об административном правонарушении, за которое может быть назначено наказание в виде административного ареста, не может служить основанием для административного задержания лица»¹.

При этом нетрудно заметить, что в данном деле судебная оценка дискреционного административного акта осуществлялась в соответствии с тем стандартом, который в германской юридической доктрине именуется неиспользованием административного усмотрения.

Другой пример. 15 сентября 2005 г. гр-н В. был остановлен сотрудниками ОМОН ГУВД по Челябинской области на Троицком стационарном контрольно-пропускном пункте милиции. По их требованию гр-н В. открыл двери кузова своего автомобиля «Газель-3302» и представил к досмотру перевозимый на нем груз. На последовавшее далее в адрес В. требование сотрудника милиции извлечь товар из кузова для сверки с товарно-транспортными накладными В. ответил отказом, поскольку кузов был полный, указанные сотрудником милиции наименования товаров находились в передней части кузова и добраться до них можно было только при условии полной разгрузки кузова автомобиля. Сотрудники милиции составили протокол личного досмотра В. и находящихся при нем вещей, доставили В. в Советский РОВД г. Челябинска, откуда он был отпущен по истечении двух с половиной часов в связи с отсутствием события административного правонарушения.

¹ Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2005. № 11. С. 8.

Гр-н В. обратился в суд с заявлением о признании незаконным требования сотрудника ОМОН ГУВД по Челябинской области об извлечении товара из кузова автомобиля и о проведении сверки товаров с товарно-транспортными накладными.

Рассмотрев дело, судебная коллегия по гражданским делам Челябинского областного суда в своем определении от 5 августа 2008 г. по делу № 33-5979/2008 отметила, что ст. 27.7 КоАП РФ «не обязывает лицо, в отношении которого производится досмотр, принимать в нем активное участие и лично по требованию лица, осуществляющего досмотр, извлекать перевозимый в грузовом автомобиле груз». Кроме того, по мнению судебной коллегии, указание в ст. 11 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» на то, что осмотр транспортных средств и грузов осуществляется с участием водителей, также «не свидетельствует об обязанности водителя при проведении сотрудниками милиции осмотра производить разгрузку перевозимого в его транспортном средстве груза».

В результате судебная коллегия признала незаконным обращенное к гр-ну В. требование сотрудника милиции об извлечении товара из кузова автомобиля. В то же время оснований для удовлетворения заявления гр-на В. в части признания незаконным требования сотрудника милиции о проведении сверки товаров с товарно-транспортными накладными судебная коллегия не усмотрела, поскольку данных о том, что сотрудник милиции потребовал от водителя самому произвести сверку, в материалах дела нет и гр-н В. на такое обстоятельство не указывал¹.

Очевидно, что, принимая решение по делу гр-на В., суд руководствовался таким стандартом оценки дискреционных актов, который в германской доктрине административного права называется превышением пределов административного усмотрения.

Наряду с многими другими приведенные примеры свидетельствуют о том, что российские суды вполне способны осуществлять действенный контроль за реализацией публичной администрацией предоставленных ей дискреционных полномочий. В целях повышения плотности такого контроля, обеспечения единообразия и устойчиво-

¹ Дело № 33-5979/2008 // Архив Челяб. обл. суда за 2008 г.

сти практики его осуществления и с учетом международного и зарубежного опыта формирования законодательной основы судебного контроля за реализацией публичной администрацией дискреционных полномочий следует, на мой взгляд, внести изменения в п. 3 ч. 8 ст. 228 проекта КАС РФ «Разбирательство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов, организаций, лиц, наделенных государственными или иными публичными полномочиями», а также дополнить ч. 8 указанной статьи новым п. 5, изложив названную часть ст. 228 проекта КАС РФ в следующей редакции (все новации выделены курсивом):

«8. Если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет:

1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление;

2) соблюдены ли сроки обращения в суд;

3) *соответствует ли оспариваемое решение, совершенное оспариваемое действие (бездействие)* требованиям нормативных правовых актов, устанавливающих:

а) полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

б) *форму и порядок (процедуру)* принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такие форма и порядок (процедура) установлены;

в) основания (*условия*) для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания (*условия*) предусмотрены нормативными правовыми актами;

4) соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения;

5) *принято ли оспариваемое решение, совершено ли оспариваемое действие (бездействие)*;

а) в целях, для достижения которых предоставлены соответствующие государственные или иные публичные полномочия;

б) обоснованно, то есть с учетом всех обстоятельств, имеющих значение для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия);

в) беспристрастно (непредубежденно);

г) добросовестно;

д) разумно (рассудительно);

е) с соблюдением принципа равенства перед законом;

ж) пропорционально, то есть с соблюдением необходимого баланса между любыми неблагоприятными последствиями для прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций и целями, на достижение которых направлено оспариваемое решение, совершенное оспариваемое действие (бездействие);

з) с учетом права административного истца или лиц, в защиту прав, свобод и законных интересов которых подано соответствующее административное исковое заявление, на участие в процессе принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия);

и) своевременно, то есть в течение разумного срока».

Одновременно с этим представляется необходимым дополнить ст. 228 проекта КАС РФ новыми частями 10 и 11 (и, соответственно, считать части 10–12 указанной статьи ее частями 12–14) следующего содержания:

«10. При рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд не вправе проверять оспариваемое решение, совершенное оспариваемое действие (бездействие) на предмет их целесообразности.

11. Оспариваемое решение, совершенное оспариваемое действие (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, может быть признано судом незаконным в случае несоответствия такого решения, действия (бездействия) хотя бы одному из требований, предусмотренных пунктами 3–5 части 8 настоящей статьи».

Предвижу, что предлагаемые новеллы могут стать объектом критики с позиций принципа разделения властей. На это можно возразить, что если такие новеллы и будут влечь в какой-то мере подмену публичной администрации судом, то она не настолько выражена, чтобы вести речь о нарушении указанного принципа. Будущая ситуация зеркальна той, которая имеет место в настоящее время: разве не подменяет публичная администрация суд, реализуя возложенные на нее законом функции по самостоятельному рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях? Особых возражений такая ситуация не вызывает, и это при том, что, в отличие от суда, уполномоченного проверять правильность реализации административного усмотрения только по жалобам соответствующих лиц, публичная администрация вправе осуществлять административно-юрисдикционную деятельность в отношении граждан и организаций по собственной инициативе.

Иначе говоря, лучшим способом отстаивания публичной администрацией своего статуса как самостоятельной ветви государственной власти выступает не критика предложений об увеличении плотности судебного контроля за издаваемыми ею дискреционными административными актами, а соблюдение публичной администрацией прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, естественным образом сводящее количество их обращений в суд за защитой этих прав, свобод и законных интересов и, соответственно, возможность вмешательства суда в деятельность публичной администрации до минимума.

В заключение подчеркну, что логике законодательного обеспечения действенного судебного контроля за реализацией публичной администрацией дискреционных полномочий соответствовали бы разработка и принятие наряду с КАС РФ, ограничивающимся лишь перечислением стандартов судебной оценки законности дискреционных актов, федерального закона (например, Административно-процессуального кодекса Российской Федерации, федерального закона об административных процедурах или административном производстве), нормы которого, в особенности те, которые посвящены принципам административных процедур (административного производства, администрирования), раскрывали бы содержание указанных стандартов. Именно по такому пути пошли некоторые пост-

советские государства¹. Думается, при условии учета российских реалий и государственно-правовых традиций этот опыт вполне может быть использован и отечественным законодателем.

¹ См., напр.: *Закон* Азербайджанской Республики об административном производстве // Сб. законодат. актов по адм. процедурам. Алматы, 2013. С. 54–56 ; *Закон* Республики Армения об основах администрирования и административном производстве // Там же. С. 84–86 ; *Общий административный кодекс* Грузии // Там же. С. 200–201 ; *Административно-процессуальный закон* Латвии // Там же. С. 254–258 ; *Закон* Литовской Республики о публичном администрировании // Там же. С. 287–288 ; *Закон* об административном производстве Эстонской Республики // Там же. С. 416–417.