

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования

**РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ**

В. А. Зюзин

**ПРИНЦИПЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРОЦЕССА В РОССИИ
И ОТДЕЛЬНЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ
СТРАНАХ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

[МАГИСТРАТУРА]



**Москва
2023**

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования

**РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ**

В. А. Зюзин

**ПРИНЦИПЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРОЦЕССА В РОССИИ
И ОТДЕЛЬНЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ
СТРАНАХ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

[МАГИСТРАТУРА]



**Москва
2023**

УДК 342.9
ББК 67.401
3 98

Автор

Зюзин В. А., доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой РГУП, канд. юрид. наук, доцент

Рецензент

Писенко К. А., и. о. зав. кафедрой транспортного права Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), д-р юрид. наук, доцент;

Женетль С. З., профессор кафедры гражданского и административного судопроизводства РГУП, д-р юрид. наук, профессор

Зюзин В. А.
3 98 Принципы административного процесса в России и отдельных зарубежных странах: учебное пособие. — М.: Российский государственный университет правосудия, 2023. — 96 с.

ISBN 978-5-00209-083-9

На основе анализа положений Конституции РФ, действующего административного законодательства РФ, а также с учетом судебной практики Конституционного и Верховного судов РФ исследуются принципы административного процесса в Российской Федерации. Рассматриваются вопросы теории принципов административного процесса в России и некоторых зарубежных странах Европы и Северной Америки. Предназначено обучающимся по направлению подготовки 40.04.01. «Юриспруденция» (магистерская программа: «Административные производства и судебный административный процесс»), может быть использовано в учебном процессе на факультете повышения квалификации судей.



ISBN 978-5-00209-083-9

© Зюзин В. А., 2023
© Российский государственный университет правосудия, 2023

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Глава 1. Теоретические и методологические основы принципов административного процесса	
1.1. Принципы как нормативный регулятор административно-процессуальных отношений	6
1.2. Классификация (виды) принципов административного процесса ..	22
1.3 Система принципов административного процесса	30
Глава 2. Принципы административного процесса в Российской Федерации и ряде зарубежных стран	
2.1. Принципы судебного административного процесса в Российской Федерации	41
2.2. Принципы внесудебного (исполнительного) административного процесса в Российской Федерации	55
2.3. Принципы административного процесса в США и странах Европейского союза	71
Заключение	84
Литература	86
Вопросы для самоконтроля	89
Тестовые задания	91
Ответы к тестовым заданиям	95

ВВЕДЕНИЕ

Современное понимание административного процесса как совокупности отдельных видов административного производства, осуществляемого органами публичной администрации (внесудебный исполнительный) процесс), а также отдельных видов административного судопроизводства (судебный процесс), реализуемого судами, требует нового подхода при изучении принципов административного процесса. Разнообразии административных дел, разрешаемых в ходе внесудебного (исполнительного) административного процесса и судебного административного процесса, требует развития теории и интеграции принципов административного процесса. Именно принципы в силу своей универсальности и абстрактности могут стать интегрирующим, связующим звеном между судебным и внесудебным административным процессом в Российской Федерации, отдельными видами административного производства, а также видами административного судопроизводства.

Принципы рассматриваются не столько как наиболее общие положения, «начала», «идеи», а как средства правового регулирования для разрешения административных дел. Такое понимание принципов административного процесса складывается по результатам изучения прежде всего судебной практики рассмотрения административных дел как непосредственно впервые разрешаемых судами, так и административных дел, разрешенных органами публичной администрации и оспариваемых в судах. Такой подход коррелирует с общемировой практикой развитых зарубежных стран, где принципы административного процесса вырабатываются судами. В пособии рассматриваются понятия принципов в отечественном административном праве, административного процесса, классифицируются виды принципов, определяются их характерные черты.

Исследование принципов административного процесса не носит исключительно теоретический характер. В пособии подробно изучаются сформировавшиеся принципы административного процесса в Российской Федерации, причем отдельно рассматриваются принципы судебного административного процесса в Российской Федерации,

которые находят свое отражение при разрешении конкретных судебных административных дел, а также принципы внесудебного (исполнительного) административного процесса в Российской Федерации, формирующие стандарты деятельности публичной администрации.

Отдельные составные части учебного пособия прошли успешную апробацию в учебном процессе в рамках специализированных курсов «Административная юстиция в России», «Административная юстиция в зарубежных странах», «Актуальные проблемы административного права и административного процесса».

Предлагаемое пособие может способствовать формированию профессиональных компетенций и представлять интерес для магистров юриспруденции, обучающихся по программе «Административные производства и судебный административный процесс», а также аспирантов, занимающихся изучением современных проблем административного права и процесса.

ГЛАВА 1. Теоретические и методологические основы принципов административного процесса

В философии принцип определяется как «нормативное общее высказывание, содержащее определенное требование к осуществлению познавательной, практической и духовной деятельности»¹. Однако каждый принцип «представляет собой основополагающее начало (в этом плане он выступает как идея) решения той или иной научной проблемы (а в более широком плане — любой задачи); его содержание выражается в определенных требованиях, имеющих нормативно-регулятивный характер»². В настоящей главе делается попытка обоснования принципов административного процесса именно как нормативных регуляторов. Кроме того, считаем необходимым разграничить понятие «принципы административного процесса» и нормы права, а также отделить принципы от такой категории, как «презумпция».

1.1. Принципы как нормативный регулятор административно-процессуальных отношений

Под принципами права большинство отечественных ученых-юристов понимают основные начала, фундаментальные правовые установления, на основе которых строится вся правовая материя. С. С. Алексеев принципы права определял как «нормативные обобщения наиболее высокого уровня, сжатое, концентрированное выражение содержания права, своего рода сгустки правовой материи»³. Однако в отечественной юридической науке продолжается широкая дискуссия по вопросу о природе и месте принципов права в системе права и правовом регулировании. В основном научная полемика ведется специалистами в области теории права, конституционного, уголовного и граждан-

¹ *Лебедев С. А.* Философия науки: краткая энциклопедия (основные направления, концепции, категории). М., 2008. С. 509.

² *Ковальченко И. Д.* Методы исторического исследования. М., 1987. С. 43.

³ *Алексеев С. С.* Право — Азбука — Теория — Философия. М., 1999. С. 293.

ского права¹. Что же касается науки административного права и административного процесса, к сожалению, следует признать определенный застой в исследованиях, при котором выработанные в советской административно-правовой науке подходы к пониманию сущности и системы принципов административного права и административного процесса в целом без существенных изменений воспроизводятся и в современной литературе. Учеными-административистами постсоветского времени все так же выделяются принципы законности, равенства, гласности, объективной (материальной) истины, активности, самостоятельности и ответственности органов, осуществляющих административное производство, оперативности и экономичности административного процесса. В качестве вновь сформулированных можно назвать лишь принципы приоритета прав и свобод человека и гражданина, компетентности и беспристрастности органа, разрешающего административное дело².

При этом вопрос о принципах административного права в советской науке активно не разрабатывался³. Согласно общей советской теории публичное право — это такая правовая сфера, в основе которой лежат государственные интересы, «государственные дела», т. е. само устройство и деятельность государства как публичной власти, регламентация деятельности государственного аппарата, должностных лиц, государственной службы, уголовное преследование правонарушителей, уголовная и административная ответственность и т. д. — словом, институты, построенные в «вертикальной» плоскости, на началах власти и подчинения, на принципах соподчиненности, субординации⁴. Такие принципы, как правило, относятся к *организационным* (принципы построения и работы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления), а не процес-

¹ См.: напр.: *Корнев В. Н.* Эволюция доктрины принципов права в отечественной юридической науке // Вестник Нижегородской академии МВД России. Сер.: Юрид. наука и практика. 2018. № 1. С. 64–66.

² См., напр.: *Корнев А. П.* Административное право России: в 3-х ч. М., 2000. Ч. 1. С. 241–244; *Панова И. В.* Административно-процессуальное право России. М., 2007. С. 39–53; Административный процесс: учебник / Под ред. М. А. Шатиной. М., 2014. С. 36–40; Административный процесс Российской Федерации: учебник / Отв. ред. Л. Л. Попов. М., 2017. С. 55–60; *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административно-процессуальное право России: в 2-х ч. М., 2018. Ч. 1. С. 126–131.

³ См. подробнее: Государственное управление и административное право: советская эпоха и современность: монография / Под ред. А. И. Стахова и В. А. Зюзина. М.: РГУП, 2022. С. 26–35.

⁴ См.: *Алексеев С. С.* Собр. соч.: В 10 т. Т. 9. М.: Статут, 2010. С. 56–57.

суальным, т. е. на их основе невозможно разрешать административные дела. В советской административно-правовой науке, за редким исключением, выделялись и исследовались принципы государственного управления, но не принципы административного права. В послевоенные годы среди основных принципов советского государственного управления рассматривались: участие народных масс в государственном управлении; равноправие национальностей; демократический централизм; социалистическая законность; социалистическое планирование и учет¹.

В 1967 г. А. П. Корнев предложил следующую систему принципов советского административного права: 1) социалистический демократизм; 2) демократический централизм; 3) плановое осуществление управленческой деятельности; 4) единство прав и обязанностей; 5) социалистический интернационализм; 6) социалистический гуманизм; 7) социалистическая законность².

Безусловно, огромным преимуществом следует признать выделение принципов именно административного права, однако, согласимся, что никуда не исчезли основные недостатки советского подхода: идеологизированность («социалистический гуманизм», «социалистический демократизм», «социалистический интернационализм» и т. п.) и связанная с ней юридическая бессодержательность таких «основополагающих начал»³.

В последующие десятилетия принципы государственного управления четко подразделялись на две группы: 1) организационно-политические (политико-юридические): партийное руководство, демократический централизм, участие трудящихся в управлении, равноправие национальностей, законность, плановость; 2) организационные принципы построения аппарата управления (отраслевой, функциональный, производственно-территориальный, коллегиальность и единоначалие)⁴.

После принятия Конституции СССР 1977 г., которая зафиксировала в ст. 4 принцип социалистической законности, именно принцип за-

¹ Власов В. А., Евтихийев И. И., Студеникин С. С. Советское административное право: учебник. М., 1950. С. 58–82.

² Корнев А. П. Принципы советского административного права // Изв. Правоведение. 1967. № 3. С. 72–78.

³ Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: Дисс. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. С. 148.

⁴ См., напр.: Советское административное право. Государственно управление и административное право. М., 1978. С. 40–59.

конности, как наименее идеализированный и максимально правовой, становится ведущим принципом советского административного права.

Законность заключается не только в строгом, точном выполнении требований советских законов и иных подзаконных актов всеми органами государственного управления, должностными лицами. Данные органы должны принимать акты только в соответствии и во исполнение законов и лишь в пределах предоставленных им прав, решительно бороться с любыми проявлениями ведомственности и местничества. В то же время не допуская администрирования, мелочной опеки и неоправданной регламентации хозяйственной деятельности объединений — и предприятий, колхозов и совхозов. Однако именно ведомственность и излишняя регламентация их деятельности на практике сводит принцип законности исключительно к простому выполнению требований нормативных правовых актов. В связи с этим, полагаю, необходимо максимально точно установить все составляющие принципа законности, определить стандарты деятельности органов публичной администрации¹.

В развитие положений советской Конституции видный специалист государственного управления СССР Б.П. Курашвили выделял *три группы принципов государственного управления*: 1) регулирующие отношения между обществом как целостной системой и государством как ее основной управляющей подсистемой; 2) принципы, регулирующие отношения как между обществом и государством, так и отношения между различными звеньями государственного аппарата; 3) принципы, регулирующие отношения между звеньями государственного аппарата².

Нельзя не согласиться с С.Д. Князевым в том, что, хотя между принципами государственного управления (исполнительной власти) и механизмом административно-правового регулирования достаточно легко прослеживаются причинно-следственные связи, «...принципы государственного управления... не следует рассматривать ни в качестве аналогов принципов административного права, ни уж тем более в качестве их суррогата, исключающего постановку вопроса о необходимости поиска и выявления непосредственно административно-правовых принципов»³.

¹ См. подробнее: Глава 2.

² Курашвили Б. П. Принципы советского государственного управления // Сов. государство и право. 1980. № 11. С. 51–61.

³ Князев С.Д. Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10. С. 39–40.