

Курындин Павел Александрович,
ассистент кафедры административного
и финансового права
Санкт-Петербургского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
e-mail: p.kuryndin@spbu.ru

Kuryndin Pavel Aleksandrovich,
Assistant of The Department of Administrative
and Financial Law, Saint Petersburg State University,
Candidate of Legal Sciences
e-mail: p.kuryndin@spbu.ru

БЕСПРИСТРАСТНОСТЬ В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЕ КАК ОБЩИЙ ПРИНЦИП АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА (НА ПРИМЕРЕ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ)¹

IMPARTIALITY IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE AS A GENERAL PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE LAW (ON THE EXAMPLE OF JUDICIAL PRACTICE)

Аннотация. Российское административное законодательство и теория пока не пришли к единому мнению о роли и системе принципов. Практически каждый закон содержит свой набор. На примере беспристрастности как раз можно продемонстрировать, как принцип может быть общей идеей, стать ориентиром для правоприменителя. К тому же беспристрастность появляется в правовой действительности в большей степени благодаря судебной практике. Настоящая работа — это попытка описать и осмыслить данный процесс.

Ключевые слова: общие принципы административного права, беспристрастность, право на хорошее управление, надлежащая процедура.

Annotation. Russian administrative legislation and theory have not yet come to a consensus on the role and system of principles. Almost every law contains its own set. On the example of impartiality it is just possible to demonstrate how a principle can be a general idea, become a guideline for a law enforcement officer. In addition, impartiality appears in legal reality to a greater extent due to judicial practice. This work is an attempt to describe and comprehend this process.

Key words: general principles of administrative law, impartiality, right to good administration, due process.

¹ Настоящая статья подготовлена в рамках реализации проекта «Общие принципы административного права: от судебных доктрин к систематизации законодательства и надлежащему управлению», РНФ № 23-28-01729.

Введение

Беспристрастность известна как один из основных принципов судопроизводства. Причем ее необходимо рассматривать как внутренний ограничитель в деятельности судьи, наряду с принципом независимости, обеспечивающим внешнюю объективность¹.

Вместе с тем это понятие стало проникать в различные сферы человеческой деятельности. Например, в «Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017)»² указано, что «наделение ликвидационной комиссии, с одной стороны, публичными функциями (п. 4 ст. 62 ГК РФ), а с другой, назначение ее членов участниками должника (п. 3 ст. 62 ГК РФ) при определенных обстоятельствах могут давать весомые основания сомневаться в добросовестности, независимости и беспристрастности членов ликвидационной комиссии при осуществлении названных функций» (п. 17). Также можно найти упоминание беспристрастности в различных актах (см. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (статья 5); Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» (статья 5)). Кроме того, этот принцип можно встретить и в административной сфере (см. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (статья 7); Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации» (статья 12) и др.)³. Однако только в последнем случае должностное лицо может быть отведено или взято самоотвод⁴.

Соответственно, требуется установить, стала ли беспристрастность в рамках административной процедуры общим принципом права для этой отрасли или судебная практика идет пути выработки подходов для достижения этой цели.

¹ См. более подробно: *Михайлова Е.В.* Проблемы реализации принципа независимости судей при рассмотрении дел публично-правового характера // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 6. С. 49–53.

² Утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017.

³ При этом в апелляционном определении Верховного Суда Республики Калмыкия от 23.01.2020 № 33-25/2020 суд применил и законодательство о принудительном исполнении, и о противодействии коррупции.

⁴ Статья 63 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» регулирует порядок отвода судебного пристава-исполнителя.

Место беспристрастности в системе законодательства

В отечественной научной литературе уже сформировались подходы к пониманию административной процедуры¹ и категории надлежущего управления (процедур)². Если первое понятие в общем виде можно рассматривать как регламентированную форму реализации полномочий властных субъектов, в том числе по запросам частных лиц, то второе связано с такой формой организации публичной власти, где административные органы не только ответственны перед невластными субъектами, но и вовлекают последних в процесс управления, гарантируя реальное влияние на принятие итогового решения по тому или иному вопросу.

Беспристрастность упоминается в статье 10 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — ФЗ «О противодействии коррупции») при установлении конфликта интересов. Ее, безусловно, следует рассматривать как один из элементов надлежущего публичного управления³.

Судебная практика демонстрирует во многом единообразие применения понятия «конфликт интересов»⁴: многие нарушения легко

¹ *Бабелюк Е.Г.* Административные процедуры в России: развитие теоретических основ // Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования / Под ред. Е.В. Гриценко, О.А. Ногиной. СПб.: Изд. дом СПбГУ; Изд-во юридического факультета СПбГУ, 2010. С. 30–37.

² *Гриценко Е.В.* Европейская доктрина надлежущего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2 (93). С. 115–128; *Гриценко Е.В.* Право на хорошее управление в условиях цифровой трансформации // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 4(149). С. 15–36; *Давыдов К.В.* Принципы административных процедур: сравнительно-правовое исследование // Актуальные вопросы публичного права. 2015. № 4 (34). С. 16–55; *Рогачева О.С.* Административные процедуры и эффективное публичное управление (на примере закона Испании «Об общей административной процедуре государственной администрации») // Конституционализм и государствоведение. 2017. № 2 (10). С. 89–96.

³ См., напр.: *Старилов Ю.Н.* Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право // Закон. 2013. № 12. С. 8196; *Збитнева Е.В., Куриленко Е.А., Муратова Н.М., Скобелев Д.О.* Надлежащие регуляторные практики: история вопроса // Менеджмент в России и за рубежом. 2016. № 4. С. 60–66.

⁴ См., напр.: Апелляционное определение Воронежского областного суда от 06.07.2021 № 33-4078/2021; Определение Калачеевского районного суда г. Воронежа от 17.03.2020 по делу об административном правонарушении № 5-32/2020; Решение Киржачского районного суда Владимирской области от 26.08.2022 по делу № 2а-677/2022; Решение Левобережного районного суда г. Воронежа от 08.06.2021 по делу № 2-1025/2021; Решение Шатурского городского суда от 29.06.2021 по делу № 2а-900/2021.

устанавливаются. Однако данный институт призван бороться, прежде всего, с незаконным обогащением, он не дает возможность обеспечить объективность выполнения своих должностных обязанностей в «нормальных условиях». Кроме того, ФЗ «О противодействии коррупции» ничего не говорит о нематериальной выгоде или заинтересованности, которые, безусловно, могут влиять на внутреннее восприятие — каким образом необходимо исполнять должностные обязанности (под влиянием идеи карьерного роста, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т. д.). И такой вопрос ставится в судебной практике¹, но представляет интерес пара актов. В определении Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 30.06.2020 по делу № 88-5154/2020 сделан вывод, что понятие «нематериальной заинтересованности» следует из смысла ФЗ «О противодействии коррупции». Определением Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 02.06.2022 № 88-4817/2022 фактически легализовано расширительное понимание личной заинтересованности: в Положении о конфликте интересов работников ГБУЗ «Невельская ЦРБ» (п. 4.1) говорится о возможном конфликте интересов лиц, являющихся его родственниками, из-за нематериальной выгоды при исполнении трудовых обязанностей.

Несмотря на то что понимание беспристрастности, как он сформулировано в законодательстве ФЗ «О противодействии коррупции», имеет ограниченную сферу действия, в нем наличествуют пробелы, но судебная практика старается расширять содержание данного понятия.

Более того, даже с учетом своих особенностей и недостатков институт «конфликта интересов» — фактически единственный законодательный установленный инструмент, через который можно выйти на беспристрастность. Поэтому его используют в различных сферах. Так, в апелляционных определениях Санкт-Петербургского городского суда от 09.11.2017 № 33-24504/2017 и от 23.11.2017 № 33-23904/2017 студенты магистратуры и бакалавриата СПбГУ соответственно оспаривали результаты промежуточной аттестации, поскольку работы не были зашифрованы. Это в их понимании противоречит ФЗ

¹ См.: Решение Светловского городского суда Калининградской области от 27.01.2021 по делу № 2-7/2021, где ссылка идет на постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», а также апелляционное определение Ростовского областного суда от 26.09.2019 № 33-16730/2019; Постановление Пермского краевого суда от 03.04.2017 № 44а-374/2017; Апелляционное определение Пензенского областного суда от 17.05.2016 № 33-1579/2016.

«О противодействии коррупции». Однако суды не нашли оснований для удовлетворения требований, так как нет объективных доказательств нарушений и конфликта интересов.

Заключение

Беспристрастность в настоящее время не ограничивается исключительно судопроизводством. Однако реальных механизмов обеспечения беспристрастности в административной сфере законодательство не содержит, кроме законодательства о противодействии коррупции и об исполнительном производстве. Вместе с тем ФЗ «О противодействии коррупции», можно признать, охватывает большинство случаев такого типа нарушений, поскольку они чаще всего имеют материальную природу. Вместе с этим практика показывает, что наличие предвзятости может быть обусловлено не только денежной выгодой, но и нематериальной заинтересованностью (карьеризм, сокрытие недостатков и нарушений и т. д.), что не учтено напрямую законом. Кроме того, важно, что конфликт интересов — это в первую очередь институт публичной служебной деятельности, но публичное управление в широком смысле может возлагаться и на частных субъектов (оценщиков, аудиторов, нотариусов и т. п.). Тем самым требуется переосмысление подходов понимания беспристрастности. Соответственно, пока административная практика в начале своего пути. Понимая эту необходимость, но не имея законной основы, судебная практика расширяет сферу применения беспристрастности за счет нематериальной выгоды, включая обращение к уголовной сфере.

Библиографический список

1. *Бабелюк Е.Г.* Административные процедуры в России: развитие теоретических основ // Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования / Под ред. Е.В. Гриценко, О.А. Ногиной. СПб.: Изд. дом СПбГУ; Изд-во юридического факультета СПбГУ. 2010. С. 30–37.
2. *Гриценко Е.В.* Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. Т. 2. С. 115–128.
3. *Гриценко Е.В.* Право на хорошее управление в условиях цифровой трансформации // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. Т. 4. № 149. С. 15–36.

4. *Давыдов К.В.* Принципы административных процедур: сравнительно-правовое исследование // Актуальные вопросы публичного права. 2015. Т. 4. № 34. С. 16–55.

5. *Збитнева Е.В., Куриленко Е.А., Муратова Н.М., Скобелев Д.О.* Надлежащие регуляторные практики: история вопроса // Менеджмент в России и за рубежом. 2016. Т. 4. С. 60–66.

6. *Михайлова Е.В.* Проблемы реализации принципа независимости судей при рассмотрении дел публично-правового характера // Арбитражный и гражданский процесс. 2021. № 6. С. 49–53.

7. *Рогачева О.С.* Административные процедуры и эффективное публичное управление (на примере закона Испании «об общей административной процедуре государственной администрации») // Конституционализм и государственное управление. 2017. Т. 2. № 10. С. 89–96.

8. *Стариков Ю.Н.* Реализация Конституции Российской Федерации и современное административное право // Закон. 2013. Т. 12. С. 81–96.