

Кодификация общих принципов административного права*

А. Ф. Васильева

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Васильева, Анна Ф. 2024. «Кодификация общих принципов административного права». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 617–635.
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.305>

На основе метода исторического и сравнительно-правового анализа исследован опыт кодификации общих принципов административного права государств — участников СНГ. В подавляющем большинстве случаев кодификация осуществлена путем рецепции немецкой модели законодательного регулирования административных процедур. Анализ рецепции потребовал обращения к ее источнику — немецкой модели частичной кодификации Общей части административного права. В результате исследования выделены три модели взаимодействия общих принципов административного права и их кодификации. Для первой модели характерны развитие судебной доктрины общих принципов административного права и их последующая кодификация. Второй модели свойственна кодификация общих принципов административного права с необходимостью их последующего развития в судебной и научной доктрине. Привнесение общих принципов административного права посредством заимствования иностранного кодифицированного акта в силу сопротивления местного права, а также отсутствия судебной и научной доктрины способно создать условия для возникновения в административном праве существенного разрыва между нормативной моделью и ее реализацией в правоприменении. Кроме того, выделена третья модель, характеризующаяся отсутствием кодификации общих принципов административного права, их дифференцированным регулированием в отраслевых законах. Установлено, что эффективность действия общих принципов административного права зависит не столько от их законодательного закрепления, сколько от интенсивности и качества судебного активизма в соответствующей правовой системе. При этом в одних правовых системах существенный вклад в выявление и развитие общих принципов административного права вносят конституционные суды, в других — административные суды.

Ключевые слова: кодификация административного права, рецепция административного права, общие принципы права, административные процедуры, судебная доктрина, конституционализация административного права.

1. Введение

Общая часть российского административного права на всех этапах своего развития не была кодифицирована. Отсутствие кодификации создает дополнительные трудности в обеспечении стабильных и понятных правил взаимодействия админи-

* Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-28-01729, <https://rscf.ru/project/23-28-01729/>.

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2024

стративных органов и граждан, а также затрудняет судебный контроль законности и обоснованности деятельности административных органов, поскольку «для того, чтобы дать судье возможность уловить общий смысл закона, для того, чтобы он имел в своих руках нить, которую он может вести дальше, очевидно, необходимо, чтобы перед ним были не отрывочные законоположения, не разрозненные наслоения закона, а стройный систематический кодекс» (Гессен 1909, 607). Кодификация административного права в силу системных взаимосвязей административного и гражданского права (Васильева 2023) обоснованно привлекает внимание ученых-цивилистов. Ее отсутствие, как и отсутствие «общих для всего публичного права принципов», признается причиной фрагментарного развития публичного права; одновременно осуществление кодификации относят к серьезным вызовам в развитии современной российской правовой системы (Иванов 2023, 12; 2017, 48). Таким образом, принципы административного права и кодификация административного права взаимосвязаны.

Соотношение общих принципов административного права и кодификации Общей части административного права, определение того, какую роль в развитии принципов и проведении кодификации выполняют суды, составляет предмет настоящего исследования.

2. Основное исследование

2.1. *Краткий исторический обзор кодификации Общей части административного права в России*

В дореволюционный период под влиянием концепции правового государства происходит медленная трансформация полицейского права в административное. В основе административного права (в противопоставлении к полицейскому праву) лежит «отношение равноценных членов: публично-правовое отношение, в котором и правящая власть, и гражданин участвуют в одинаковой роли субъектов публичного права» (Елистратов 1911, 38–39). К 1917 г. сложились условия для кодификации судебного административного права, но не Общей части административного права, однако нормы Положения о судах по административным делам от 30.05.1917 не были реализованы на практике (Воронов 2022). В 1920-х годах идея кодификации советского административного права получает практическую реализацию — принимается Административный кодекс УССР 1927 г.¹ (Попова 1968, 48; Коренев 1970, 5; Ящук 2021, 253–254), а также ведется разработка Административного кодекса РСФСР². В 1927 г. А. Ф. Евтихийев отмечал существенные сложности проектной работы: «Трудности этих работ усложнялись тем, что невозможно было полностью использовать ни законодательный материал других стран, ни теоретические соображения науки административного права. <...> Административного кодекса нет ни в одном государстве. <...> Равным образом и наука административного права в своем теперешнем положении не может быть совершенно верным руководителем при составлении кодекса в связи с чрезвычайной разнообразностью

¹ Административный кодекс УССР, утв. Постановлением Всеукраинского ЦИК 12.10.1927 (введен в действие с 01.02.1928). [Харьков]: Юрид. изд-во Наркомюста УССР.

² Разработка проекта Административного кодекса РСФСР // Революционная законность. 1926. № 1–2. С. 34–35.

взглядов на этот предмет, объем и методы разработки»³. Конечно, обозначенные А. Ф. Евтихиевым трудности к настоящему моменту частично преодолены, есть достаточно примеров законодательного материала других стран, но в то же время сохраняется существенное разнообразие взглядов на предмет, объем и методы разработки кодифицированного акта, подготовлено несколько альтернативных научных проектов кодификации.

К моменту разработки проекта Административного кодекса УССР определились качественные отличия социалистического административного права от административного права буржуазных стран. Произошло полное отрицание ряда принципов административного права дореволюционного периода (принципы разделения властей, формального равенства и др.) (Карадже-Искров 1927, 20–23). Вместо них появились совершенно новые принципы, на которых базировался Кодекс 1927 г.: проведение революционной законности в целях укрепления диктатуры пролетариата; предоставление свобод трудящимся и ущемление буржуазии и др. Тем не менее Кодекс 1927 г. содержал отдельные проявления современных нам общих принципов административного права: открытость (ст. 32, 33), правовая определенность (ст. 15, 16, 19, 23–27), право заинтересованного лица на участие (право быть заслушанным) (ст. 521–527), — что подчеркивает их универсальный характер.

Возвращение к дискуссии о кодификации советского административного права происходит ко второй половине XX в., поскольку остро встала необходимость систематизации накопленного нормативного материала, отбора и выделения из него предписаний, соответствующих характеру управленческих отношений в современный период (Петров 1958, 23; Корнев 1970, 3). Например, Ю. М. Козлов характеризовал административное право как отрасль, являющуюся наиболее ярким примером «неупорядоченности нормативного материала» (Козлов 1967, 151). Признавалось, что разрозненное регулирование общих вопросов административного права либо его отсутствие влияли не только на законность, но и на эффективность государственного управления (Новоселов 1968, 30; Корнев 1970, 37). Однако в советские годы Общая часть советского административного права так и не была кодифицирована, а современное российское административное право характеризуется еще большей неупорядоченностью, сложностью и разнообразием нормативного материала.

Отсутствие правовой исторической традиции и опыта кодификации Общей части административного права стало наследием всех государств на постсоциалистическом пространстве (Ящук 2021, 257–258; Корнев 1970, 4–5). Тем не менее большинство государств — участников СНГ к настоящему моменту осуществили частичную кодификацию путем принятия законов об административных процедурах. В данных законах нормативно закреплены новые (отличные от принципов советского государственного управления) принципы административных процедур, большинство из которых являются общими принципам административного права, поскольку относятся ко всем отраслям публичного управления вне зависимости от особенностей объекта управления (Капитан 2011; Стоилов 2022, 152–153). Общая часть российского административного права остается некодифицированной, но означает ли это, что в российском праве отсутствует система общих принципов административного права?

³ Приводится по: Обсуждение Административного кодекса // Вестник советской юстиции. 1927. № 9–10 (91–92). С. 351.

2.2. Общие принципы административного права

Действительно, российскому административному праву свойственна консервативная правовая традиция понимания под источниками административного права только нормативных правовых актов. Ни принципы административного права, ни судебные акты в советской науке административного права не относились к источникам административного права (Козлов 1967, 134–146). Принципы права существовали лишь в форме норм права, «воплощенных в законодательстве» (Додин 1973, 22–23). Конституция РФ 1993 г. «кардинально изменила эти представления, закрепив приоритет естественных — неотчуждаемых и принадлежащих каждому от рождения прав и свобод, сформулировав большинство из них именно как общие (фундаментальные) принципы права» (Кононов 2001, 82). В научной доктрине получает развитие подход, согласно которому права человека являются принципами права (Варламова 2023). Этот подход имеет ключевое значение для развития административного права. Принципы права признаются самостоятельным источником права и могут быть как писаными (нашедшими позитивное закрепление в нормативных правовых актах), так и неписаными (Ершов 2008, 13–15; Зеленцов 2018).

Допустимо говорить о наличии неких общих принципов административного права, которые существуют объективно, вне зависимости от национального характера правовой системы (Давыдов 2019, 146). Объективной основой подобной унификации является «универсальность самого социального управления и его закономерностей» (Мицкевич 2022, 105). Возможно, именно общие принципы административного права и могут составить «ценностно нейтральное ядро, отделенное от конкретного социального контекста и сохраняемое в самых разных социальных традициях и культурах» (Белов 2023, 65). Во всяком случае, исторический анализ показывает, что часть принципов административного права сохранилась, пройдя сквозь разные исторические эпохи развития отечественного административного права.

2.2.1. Роль судебной доктрины в выявлении и развитии общих принципов административного права

Несмотря на изменение подхода в доктрине права, консервативная правовая традиция продолжает играть существенную роль в реальном правоприменении, сдерживая развитие судебной доктрины принципов административного права. Однако даже в условиях консервативной традиции возникают ситуации, когда судьи «просто вынуждены использовать наиболее обобщенные представления о правомерном и должном» (Должиков 2019, 13).

Так, Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон № 248-ФЗ) с 01.07.2021 впервые введен обязательный досудебный порядок обжалования решений контрольных (надзорных) органов. При этом в переходных положениях закона не было определено применение данного порядка к дьящимся

⁴ Здесь и далее все ссылки на российские нормативные и правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 5 августа, 2024. <http://www.consultant.ru>. Ссылки на нормативные правовые акты государств — участников СНГ приводятся по СПС «Законодательство стран СНГ». Дата обращения 5 августа, 2024. <https://base.spinform.ru>.

правоотношениям. Речь идет о ситуациях, когда проверка проведена и предписание вынесено по старым правилам, не предусматривавшим обязательный досудебный порядок обжалования предписаний. Несмотря на то что нормы о досудебном порядке являются процессуальными и при буквальном толковании положений АПК РФ досудебный порядок мог рассматриваться обязательным и для предписаний, вынесенных по старым правилам, суд на основе *принципа правовой определенности* пришел к выводу об отсутствии такой обязанности⁵, поскольку при ином истолковании «наличие (отсутствие) обязанности по соблюдению обязательного досудебного порядка урегулирования спора при обжаловании... предписания ставится в зависимость от момента обращения общества (до или после 01.07.2021) в арбитражный суд... что противоречит принципу правовой определенности».

Приведенная ситуация иллюстрирует применение в административном праве общеправового неписаного *принципа правовой определенности*. Подчеркнем, что принцип применен не высшими судебными инстанциями, а кассационной инстанцией. Следует согласиться с тем, что «фактически судебная доктрина уже присутствует в российском правопорядке. Она получила развитие главным образом в тех сферах правового регулирования, которые не были характерны для Советского Союза или же были недостаточно развиты в рамках советского права, заполнив собой возникшие правовые лакуны» (Емельянов, Черногор 2023, 81). Так, принцип правовой определенности не был известен советскому административному праву. Среди современных судебных доктрин, оказавших влияние на развитие Общей части административного права, следует назвать судебную доктрину существенности процедурных нарушений (Андреев 2011, 70, 97–99)⁶, а также судебную доктрину исполнимости предписаний (Морозова 2015; Ревазов 2023)⁷.

Таким образом, отсутствие кодификации Общей части административного права само по себе не препятствует развитию судебной доктрины общих принципов административного права. Напротив, именно судебная доктрина создает условия и для возможной кодификации Общей части административного права, и для развития научной доктрины современного российского административного права, которой необходимо искать и находить решение проблем, стоящих перед публичным управлением (Иванов 2023, 13; Шевелева 2024, 9).

2.2.2. Развитие общих принципов административного права через его конституционализацию

Конституционно-правовое положение личности, при котором индивид не поглощается государством, а напротив, «правлящая власть и гражданин участвуют в публичном правоотношении в одинаковой роли субъектов публичного права» (Елистратов 1911, 38–39), имеет ключевое значение для развития современного административного права (Князев 2003, 76). Конституция РФ 1993 г. содержит необ-

⁵ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.01.2022 № Ф02-7846/2021 по делу № А33-20089/2021.

⁶ Пункт 19 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений гл. 22 Кодекса административного судопроизводства РФ и гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ».

⁷ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 09.07.2013 № 2423/13 по делу № А53-19629/2012.

ходимые конституционно-правовые императивы, наполняющие общие принципы административного права (Гриценко 2013). Поэтому естественно, что общие принципы административного права имеют «конституционно-правовые «корни» (Давыдов 2019, 145), лежащие в конституционных правах. Так, К. Лахмайер указывает, что принципы австрийского административного права, не будучи закрепленными в отдельной главе Конституции Австрии, «идентифицированы, конкретизированы и развиты в прецедентном праве» с учетом высокой роли прав человека (Lachmayer 2023, 45).

Однако развитие общего принципа административного права может происходить и из глубин самого административного права с его последующей конституционализацией. Например, в немецкой правовой системе принцип соразмерности изначально был сформирован в административном праве и лишь затем приобрел конституционно-правовое значение. В Швейцарии же этот принцип первоначально возник в конституционном праве применительно к вопросам конституционности административных ограничений предпринимательской деятельности. Реализация двух путей развития принципа соразмерности в правовых системах объясняется тем, что в Германии задолго до конституционной появилась административная юстиция. В Швейцарии, наоборот, первоначально появилась конституционная и лишь значительно позже административная юстиция (Huber 1977, 4). Приведенный пример вновь показывает, сколь высока роль судов в развитии судебной доктрины общих принципов административного права.

Проникновение конституционных норм и принципов в российское административное право происходит путем «преобразования действующего законодательства, изменения практики его применения с позиции соответствия нормам, принципам и целям Конституции» (Зеленцов 2018, 12–21), а также при помощи интерпретационной деятельности Конституционного Суда (Кравец 2003, 17–18). Так, благодаря интерпретационной деятельности Конституционного Суда РФ в российском праве появились «неведомые советскому законодательству и рядовому правоприменителю принципы правовой определенности, соразмерности, поддержания доверия к закону, недискриминации и др.» (Должиков 2019, 1). Постепенно данные принципы проникают с уровня конституционного правоприменения на уровень текущего правоприменения судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Таким образом, в российском административном праве первоначально существенна роль именно конституционного судопроизводства в выявлении и развитии общих принципов административного права. Пункт 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 фиксирует актуальный каталог общих принципов российского административного права и обязывает суды при проверке законности властного решения руководствоваться принципами как критериями оценки властных актов; в этот перечень входят следующие принципы: 1) приоритета прав и свобод человека и гражданина; 2) недопустимости злоупотребления правами; 3) активной роли административного органа; 4) обоснованности властного акта; 5) защиты доверия граждан и их объединений к закону и действиям государства; 6) соразмерности (пропорциональности); 7) ответственности властного субъекта вне зависимости от наличия или отсутствия вины. Однако для эффективности правоприменения недостаточно перечислить принципы, необходима их научная

и судебная доктрина, методика применения соответствующего принципа в конкретном административном деле.

В научной доктрине можно выделить два подхода относительно необходимости законодательной регламентации общих принципов административного права. Согласно первому и наиболее распространенному подходу, такие принципы должны быть закреплены в законе, регламентирующем основные вопросы Общей части административного права (Писенко 2011, 13–14; Тихомиров 2015; Стариков 2013). Формальная кодификация принципов, выработанных судебной доктриной, лишь укрепит их роль в правоприменении как критериев оценки деятельности публичной администрации (Lachmayer 2023, 47). Согласно второму подходу, в стремлении законодательно регламентировать принципы административного права следует учитывать риск потери содержания принципа, поскольку из-за абстрактного характера принципов их нормативное содержание «часто неуловимо» (Должиков 2020, 23). Так, Х. Хубер отмечает: «Правопорядок не исчерпывается нормами права, но состоит также из общих принципов права. <...> Общие принципы права... не вводятся в законную силу как правовые нормы, а имеют другой способ действия: они действуют в силу своего существа (von Haus aus), а их действие имманентно присуще правопорядку и основано на их духовной силе убеждения. Общие принципы права становятся “неправдой” (unwahr), если они определяются всеобъемлющим, детальным образом, это приводит к потере в них сущностного» (Huber 1977, 19–20).

Независимо от выбранного подхода именно общие принципы административного права должны составлять основу кодификации Общей части административного права.

2.3. Три варианта развития законодательства, составляющего Общую часть административного права

Развитие административного права с конца XIX в. в разных правовых системах показывает, что первый опыт частичной кодификации норм административного права был накоплен путем принятия кодифицированных актов в отдельных отраслях публичного управления (Попова 1968, 42–43; Коренев 1970, 6, 70, 72). Со второй половины XX в. осуществляется кодификация административных процедур, являющаяся по существу *частичной кодификацией Общей части административного права* (Элерс 2022, 73). Частичной кодификации предшествовало формирование судебной доктрины принципов административного права, которые впоследствии были восприняты законодателем (Гриценко 2013). Такое постепенное становление общих принципов административного права (от судебной практики к законодательству) свойственно правовым системам многих стран (Должиков 2020, 13; Капитан 2011, 220–221; Кононов, Зюзин 2020, 127; Нешатаева 2022, 30).

Иной путь характерен для большинства стран постсоветского пространства, осуществивших в начале XXI в. частичную кодификацию путем *рецепции немецкой модели правового регулирования административных процедур*. При этом новые принципы административного права, неизвестные советскому административному праву, не были выработаны судебной практикой или наукой, но были «предустановлены» на уровне закона. При реализации второго подхода (от законодательства

к судебной практике) «необычайно сложный вызов» заключается в «смысловой рецепции принципов» (Хван 2018, 162, 198).

Однако сохраняется и третий подход, свойственный российскому административному праву, в котором *отсутствует частичная кодификация Общей части административного права*. Регулирование осуществляется по отраслевому принципу: для каждой отрасли публичного управления принимается специальный закон. Наряду с отраслевым подходом распространен функциональный тип регулирования, заключающийся в принятии законов, регулирующих порядок реализации определенного типа функции: по оказанию государственных услуг и по осуществлению государственного контроля. И при отраслевом, и при функциональном типе регулирования законодатель вынужден регулировать, с одной стороны, вопросы, связанные со спецификой конкретной отрасли публичного управления (функции публичного управления), а с другой — относящиеся к Общей части административного права. Такой подход имеет и слабую сторону, так как один и тот же универсальный принцип Общей части административного права может по-разному регулироваться в большом количестве законов (иногда даже в актах подзаконного уровня).

Три подхода демонстрируют неразрывную связь феномена общеправовых принципов, кодификации Общей части административного права и роли судебной практики.

2.3.1. Отсутствие кодификации Общей части административного права

После принятия Конституции РФ 1993 г. в отечественной доктрине обсуждается кодификация Общей части административного права в аспекте принятия закона об административных процедурах (Белов 2011, 8–9; Тихомиров 2017, 60; Стариков 2015). Небезосновательно считается, что российскому административному праву свойственно устойчивое преобладание «наказательной ориентации» в правотворчестве и правоприменении (Тихомиров 2015; Зеленцов 2018). Это проявляется и в том, что основное внимание законодателя сосредоточено на реформировании кодифицированного еще в советский период законодательства об административных правонарушениях. Тем не менее научное сообщество подготовило ряд автономных друг от друга проектов неофициальных кодификаций Общей части административного права (Сорокин 2002, 421–436; Давыдов 2016; Кононов, Стахов 2017). Конечно, научные кодификации, по замечанию Р.К. Каброяка, «прокладывают путь кодификациям, иницируемым государственной властью» (Каброяк 2007, 126). Однако «основным мотивом кодификации является не академическая цель совершенствования правовой системы, а общая политика либо политика в определенной сфере публичного управления» (Heintzen 2023, 163). Таким образом, для осуществления официальной кодификации «необходимо... некое алхимическое соединение... двух элементов: социальной потребности в правовой определенности и сильной политической воли, направленной на кодификацию» (Каброяк 2007, 113–114). Применительно к кодификации Общей части российского административного права за период с 1993 г. по настоящий момент такие условия не сложились. Это приводит к тому, что и норма-

тивное регулирование общих принципов административного права отличается рядом особенностей.

Во-первых, предстоит определиться, какие именно принципы являются общими принципами современного административного права и действуют для всех отраслей публичного управления независимо от особенностей объекта управления, а какие являются именно принципами отдельных отраслей публичного управления. Такой вопрос не случаен, поскольку российский законодатель устанавливает свой набор принципов в каждом отраслевом законе. Одна часть этих принципов относится к общим принципам административного права, а другая свойственна только этой отрасли публичного управления и обусловлена спецификой объекта управления. Например, в ст. 1 Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ предусмотрен перечень основных принципов лесного законодательства, к которым, в частности, относится сохранение лесов (п. 5), участие граждан, общественных объединений в подготовке решений (п. 7). Очевидно, что участие граждан, общественных объединений в принятии решений относится к общим принципам административного права.

Во-вторых, следует отказаться от регулирования общих принципов административного права в отраслевых законах, поскольку нередко содержание одного и того же общего принципа административного права в законах раскрывается по-разному. Например, для полиции законность — это деятельность в соответствии с законом (ч. 1, 2 ст. 6 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»), а для контрольных (надзорных) органов — в соответствии не только с законом, но и с подзаконными актами (ст. 7 Закона № 248-ФЗ). Обоснованность подобного дифференцированного подхода к регулированию универсального принципа законности по меньшей мере может быть поставлена под сомнение. Дублирование принципов, разумеется, не согласуется и с правилами законодательной техники (Иванов 2017, 55), а также не способствует повышению их авторитетности, поскольку «от переноса принципов, словно заклинательных формул, из закона в закон не повысится эффективность их воздействия» (Стоилов 2022, 154).

Отсутствие кодификации Общей части административного права достаточно эффективно может компенсировать именно судебная доктрина. Так, административное право Бельгии не кодифицировано, и именно суды создавали общие принципы «придавая им общеобязательное значение для деятельности администрации... заставляли тем самым административные власти действовать в определенных пределах, сужали не ограниченные позитивными нормами возможности усмотрения и устраняли тем самым лакуны для произвола» (Кононов 2001, 85). При отсутствии законодательного регулирования условий и порядка реализации права быть заслушанным в рамках административных процедур Государственный совет на основе принципа *audi alteram partem* определяет, при каких условиях и как проводится слушание (De Somer, Opdebeek 2023, 71).

Таким образом, в отсутствие кодификации именно судебная доктрина наполняет содержанием ключевые конструкции Общей части административного права.

2.3.2. От кодификации Общей части административного права к судебной доктрине общих принципов административного права

Большинство государств — участников СНГ получили первичный опыт частичной кодификации Общей части административного права, осуществив рецепцию немецкой модели регулирования административных процедур. Заимствование «представляет собой самый быстрый способ кодификации», а на выбор немецкой модели, как представляется, повлияли классические факторы: «научные качества заимствуемого кодекса»; «престиж иностранного кодекса»; «аура правовой доктрины соответствующей страны» (Кабрияк 2007, 447–452). Конечно, для такого заимствования в национальном конституционном праве сложились определенные предпосылки, прежде всего закрепление на уровне конституций государств — участников СНГ универсального каталога основных прав граждан, а также признание необходимости регулирования отношений между административными органами и гражданами законом, а не подзаконным актом.

Однако нельзя не признать наличие проблем применения рецептированного законодательства об административных процедурах, ведь данное законодательство было заимствовано, а не «выращено» национальными научными и судебными доктринами в постсоветский период трансформации правовых систем. С рецепцией было привнесено много не всегда понятных правоприменителю принципов и правовых категорий. Кроме того, «кодекс всегда является продуктом истории и культуры. <...> Когда местное право изгоняют, оно стремительно возвращается» (Кабрияк 2007, 453). При этом отсутствие социальной потребности импортированного кодекса делает его малоэффективным (Кабрияк 2007, 140). Например, Кодекс об административных процедурах Республики Таджикистан от 05.03.2007 не находит применения на практике (Марифхонов 2017). Не в полной мере оправдал ожидания и Закон Кыргызской Республики от 31.07.2015 № 210 «Об основах административной деятельности и административных процедурах» (Сатаров 2018, 42). Возможно, более удачно складывается судьба Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29.06.2020 № 350-VI (Подопригора 2021).

В любом случае столь масштабный пример современной рецепции в административном праве позволит со временем получить новые научные данные об условиях эффективности инструмента заимствования в административном праве, а также об эволюции заимствованных общих принципов административного права в процессе их адаптации в соответствующей национальной правовой системе.

2.3.3. От судебной доктрины общих принципов административного права к кодификации Общей части административного права

До принятия в 1976 г. Закона об административных процедурах (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG)⁸ в немецком административном праве существовало значительное разнообразие правил принятия административных актов, а «выявление и описание на их основе некоего общего порядка представляло значительные трудности» (Spanner 1960, 32). В такой ситуации именно судебная доктрина внесла зна-

⁸ “Verwaltungsverfahrensgesetz”. Bundesministerium der Justiz. Дата обращения 5 августа, 2024. <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg>.

чительный вклад в развитие принципов немецкого административного права и законодательства, поскольку суды нуждались в четких критериях оценки правомерности административных актов при осуществлении судебного контроля за административными органами. Судебная доктрина формировалась на общих принципах права, первоначально выводимых из общих представлений о справедливости или принципа добросовестности, а затем из конституционных принципов Основного закона ФРГ в 1949 г., прежде всего *принципа верховенства права* (Элерс 2022, 68). Высший административный суд Германии в 1950-х годах выработал новые, ранее не известные немецкому административному праву принципы. К таким новым принципам относится прежде всего *принцип защиты доверия* (Vertrauensschutz), установивший барьеры для отмены незаконных благоприятствующих административных актов (Rücknahmelehre des BVerwG) (Maurer, Waldhoff 2017, 325) с возможностью их сохранения, а при отсутствии таковой — отмену с выплатой компенсации гражданину, доверие которого защищается⁹. Другим новым принципом являлся *принцип права быть заслушанным в административной процедуре* (Grundsatz des Parteigehörs), выведенный из принципа правового государства, согласно которому право на защиту, включающее в себя возможность способствовать принятию правильного решения, в том числе путем реализации права быть заслушанным, действует не только при осуществлении административного судопроизводства в административных судах, но и в административных процедурах в административных органах (Spanner 1960, 36–37, 42–43).

Необходимость осуществления кодификации Общей части административного права вытекала из закрепленного в ст. 20 абз. 3 Основного закона ФРГ конституционного *принципа законности публичного управления* (Gesetzsmässigkeit der Verwaltung) и обосновывалась следующим образом (Spanner 1960, 7–8): 1) публичное управление может осуществляться на основании норм права, содержащихся в законе, принятом парламентом (*принцип правового государства* — Prinzip des Rechtsstaates); 2) законодатель имеет конституционную обязанность осуществить кодификацию Общей части административного права (*принцип демократии* — der demokratische Prinzip); 3) *принцип равенства* (Gleichheitssatz) требует именно законодательного регулирования для обеспечения связанности административных органов законом и равного применения закона в отношении определенного лица при издании административных актов. Значение *принципа законности* публично-го управления подчеркивал Федеральный Конституционный Суд ФРГ в 1958 г.:

Принципы правового государства требуют, чтобы полномочия субъектов публичного управления для издания обременяющих административных актов были по содержанию, предмету, цели и объему в достаточной степени определены и ограничены нормами закона с тем, чтобы вмешательство в правовую сферу частного лица было измеримым и предсказуемым для частного лица... Если полномочия исполнительной власти недостаточно определены, то в таком случае она не исполняет закон, действует не согласно директивам (Richtlinien) законодателя, а принимает решения вместо законодателя. Возложенная на суды функция по защите прав может быть только тогда реализована, когда применение норм для вмешательства исполнитель-

⁹ Решение Высшего административного суда Германии от 24.04.1959 — VI C 91.57 BVerwG, 24.04.1959 — VI C 91.57 (BVerwGE 8, 261).

ной власти в правовую сферу граждан может быть проверено. Основание для вмешательства исполнительной власти по этой причине должно быть достаточно определенным¹⁰.

Судебная доктрина принципов административного права была имплементирована в законодательство в 1976 г. с принятием Закона об административных процедурах. Последующее развитие Общей части немецкого административного права связано с влиянием на национальное административное право права Европейского союза; под данным влиянием Общая часть немецкого административного права стала не только «конкретизированным конституционным правом, но и конкретизированным правом Европейского союза» (Элерс 2022, 81–84). При этом актуальное состояние степени кодифицированности немецкого административного права оценивается сдержанно, поскольку «многое не кодифицировано и даже регулируется не законодательством, а прецедентным правом, конституционными принципами или обычным правом» (Heintzen 2023, 164).

Таким образом, практически полувековое действие немецкого Закона об административных процедурах как одного из наиболее успешных примеров мировой практики кодификации Общей части административного права показывает, что сама по себе кодификация не является каким-то окончательным итогом; напротив, для развития требуется эффективное сочетание законодательного регулирования, судебной и научной доктрин.

3. Выводы

Общая часть российского административного права остается некодифицированной. Современное российское административное право отличается чрезвычайной сложностью нормативного правового регулирования как по составу, так и по качеству и в целом не может быть сопоставимо со всеми предыдущими историческими этапами развития данной отрасли права.

Академическое сообщество единодушно в необходимости проведения кодификации прежде всего административных процедур. В остальном сохраняется существенное разнообразие взглядов на предмет, объем и методы разработки кодифицированного акта. Однако, кроме академической энергии, для осуществления кодификации Общей части административного права должна появиться соответствующая государственная и социальная потребность.

Тем не менее в российском административном праве за период его развития после принятия Конституции РФ 1993 г. постепенно формируется судебная доктрина отдельных общих принципов административного права как критериев проверки правомерности властной деятельности административных органов. Более того, можно говорить о том, что на уровне постановления Пленума Верховного Суда РФ впервые определены основные элементы современной системы общих принципов административного права. Актуальное направление развития состоит в наполнении выявленных общих принципов административного права практиче-

¹⁰ Решение Федерального Конституционного Суда ФРГ от 12.11.1958 (Beschluß des Zweiten Senats vom 12. November 1958- 2 BvL 4, 26, 40/56, 1, 7/57 -BVerfGE 8, 276; 325). Дата обращения 15 апреля, 2024. <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv008274.html>.

ским содержанием путем применения таких принципов в качестве самостоятельных аргументов, критериев оценки правомерности актов административных органов. Именно подобная корреляция общих принципов административного права и судебного правоприменения создаст условия для последующей успешной кодификации Общей части административного права.

Благодарности

Автор выражает глубокую благодарность за обсуждение статьи и высказанные рекомендации канд. юрид. наук, доц. Л. А. Мицкевич и д-ру юрид. наук, доц. кафедры конституционного права СПбГУ А. В. Должикову.

Библиография

- Андреев, Денис С. 2011. «Дефектные административно-правовые акты». Дис. ... канд. юрид. наук, Институт государства и права РАН.
- Белов, Сергей А. 2011. «Актуальность и перспективы кодификации административного законодательства в России». *Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации* 12: 7–11.
- Белов, Сергей А. 2023. «Реглобализация и ее значение для права». *Журнал российского права* 12: 54–67.
- Варламова, Наталия В. 2023. «Права человека как принципы права». *Сравнительное конституционное обозрение* 6 (157): 146–171.
- Васильева, Анна Ф. 2023. «Взаимодействие административного и гражданского права: опыт российской и немецкой конвергенции публичного и частного права». *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения* 5: 5–14.
- Воронов, Александр Ф. 2022. «Постановление от 30 мая 1917 г. “Положение о судах по административным делам” (или первый кодекс административного судопроизводства России)». *Вестник гражданского процесса* 6: 152–165.
- Гессен, Иосиф В. 1909. «Обновленный строй и кодификация». *Право. Еженедельная юридическая газета* 10: 605–619.
- Гриценко, Елена В. 2013. «Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве». *Сравнительное конституционное обозрение* 2: 115–128.
- Давыдов, Константин В. 2016. «Проект федерального закона “Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации”». *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)* 5: 57–91.
- Давыдов, Константин В. 2019. «Принципы административного права: к построению универсальной системы». *Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право* 4: 144–161.
- Додин, Евгений В. 1973. *Доказательства в административном процессе*. М.: Юрид. лит.
- Должиков, Алексей В. 2019. «Общие принципы права в эпоху конституционной идентичности (часть 1)». *Журнал конституционного правосудия* 6: 1–16.
- Должиков, Алексей В. 2020. «Общие принципы права в эпоху конституционной идентичности (часть 2)». *Журнал конституционного правосудия* 1: 11–25.
- Елистратов, Аркадий И. 1911. *Административное право*. М.: Тип. т-ва И. Д. Сытина.
- Емельянов, Александр С., Николай Н. Черногор. 2023. «Развитие судебных доктрин в российском правопорядке: от идеи к практике проявления». *Судебные доктрины в российском праве: теория и практика*. Отв. ред. Валерий В. Лазарев, Ханлар И. Гаджиев, 71–91. М.: Норма; Инфра-М.
- Ершов, Валентин В. 2008. «Основополагающие принципы российского права». *Российское правосудие* 11: 7–15.

- Зеленцов, Александр Б. 2018. «Конституционализация административного права в России: теоретические проблемы». *Административное право и процесс* 12: 12–21. Дата обращения 5 августа, 2024. <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?BASENODE=g0&req=doc&cacheid=40620F02C0F9BBF0F44E203F10E21E3B&mode=searchcard&base=CJI&n=119385&rnd=e3th7A krc1bKUKI-i67PVgk>.
- Иванов, Антон А. 2017. «Проблемы публичного права России: взгляд со стороны». *Вестник экономического правосудия Российской Федерации* 2: 46–59.
- Иванов, Антон А. 2023. «Мы должны еще пройти этап кодификации в публичном праве». *Закон* 12: 8–14.
- Кабрияк, Реми К. 2007. *Кодификации*. Пер. с фр. Л. В. Головки. М.: Статут.
- Капитан, Дэвид. 2011. «Общие принципы административного процесса во Франции». *Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта*. Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку, 220–232. М.: Статут.
- Карадже-Искров, Николай П. 1927. *Новейшая эволюция административного права. Вступительная лекция, прочитанная 8 сентября 1926 года в Иркутском государственном университете*. Иркутск: Изд. Издательского бюро Иркут. гос. ун-та.
- Князев, Сергей Д. 2003. «Административно-правовой статус гражданина: состояние и проблемы совершенствования». *Правоведение* 5: 75–82.
- Козлов, Юрий М. 1967. *Предмет советского административного права*. М.: Изд-во Моск. ун-та.
- Кононов, Анатолий Л. 2001. «Об общих принципах права во французской и бельгийской судебной практике по административным делам». *Государство и право* 3: 82–86.
- Кононов, Павел И., Александр И. Стахов. 2017. «О проекте Федерального закона “Об административном производстве в Российской Федерации”». *Журнал административного судопроизводства* 3: 40–68.
- Кононов, Павел И., Виталий А. Зюзин. 2020. «Принципы современного внесудебного административного процесса (административного производства): проблемы понимания и систематизации». *Правосудие* 3: 119–145.
- Коренев, Алексей П. 1970. *Кодификация советского административного права (теоретические проблемы)*. М.: Юрид. лит.
- Кравец, Игорь А. 2003. «Понятие и способы конституционализации правового порядка. Конституционализация: что это такое?» *Российский юридический журнал* 4: 9–18.
- Марифхонов, Расулжон Н. 2017. «Концептуальные проблемы развития административного права в республике Таджикистан». *Законодательство* 3: 94–98.
- Мицкевич, Людмила А. 2022. «Универсальные конструкции административного права: синергетический подход». *Ученые записки Института государства права Академии наук Республики Узбекистан*. Т. 1. Отв. ред. Леонид Б. Хван, 103–117. Ташкент: Niso Poligraf.
- Морозова, Наталья А. 2015. «Признание предписания органа государственного контроля (надзора) недействительным по причине его неисполнимости». *Административное право и процесс* 5: 58–62.
- Нешатаева, Татьяна Н. 2022. «Общие принципы права и практика Суда Евразийского экономического союза». *Журнал конституционного правосудия* 4: 27–38.
- Новоселов, Владимир И. 1968. *Законность актов органов управления*. М.: Юрид. лит.
- Петров, Георгий И. 1958. «Задачи кодификации советского административного права». *Советское государство и право* 6: 21–30.
- Писенко, Кирилл А. 2011. Методологические проблемы исследования принципов административного права. *Административное право и процесс* 3: 12–15.
- Подопригора, Роман А. 2021. «Развитие административного законодательства в Республике Казахстан: новый кодекс». *Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право* 1: 137–146.
- Попова, Валентина И. 1968. «Развитие кодификации административного законодательства». *Развитие кодификации советского законодательства*. Отв. ред. Сергей Н. Братусь, 42–76. М.: Юрид. лит.
- Резавов, Михаил А. 2023. «Требования определенности и исполнимости административных актов в судебной практике». *Судья* 8: 18–23.

- Сатаров, Улан. 2018. «Практика исполнения административных актов в Кыргызской Республике». *Ежегодник публичного права 2019: Исполнение административных актов и судебных решений*, 39–43. М.: Инфотропик Медиа.
- Сорокин, Валентин Д. 2002. *Административный процесс и административно-процессуальное право*. СПб.: Изд-во С.-Петербург. юрид. ин-та.
- Старилов, Юрий Н. 2013. «Реализация Конституции РФ и современное административное право». *Закон* 12: 81–96.
- Старилов, Юрий Н. 2015. «Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства». *Вестник Воронежского государственного университета* 3: 20–28.
- Столов, Янаки. 2022. *Принципы права: понятие и применение*. М.: Проспект.
- Тихомиров, Юрий А. 2015. «Модернизация административного права: от “наказательности” к “регулирующему обеспечению”». *Административное право и процесс* 4: 5–11.
- Тихомиров, Юрий А. 2017. «Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности». *Журнал российского права* 1: 55–62.
- Хван, Леонид Б. 2018. «Принципы административных процедур в странах Центральной Азии (сквозь призму OECD checklist)». *Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства*, 162–202. М.: Инфотропик Медиа.
- Шевелева, Наталья А. 2024. «Административное право до сих пор базируется на советских подходах». *Закон* 3: 8–15.
- Элерс, Дирк. 2022. «Развитие кодифицированного административно-процедурного права». *Ученые записки Института государства права Академии наук Республики Узбекистан*. Т. 1. Отв. ред. Леонид Б. Хван, 66–90. Ташкент: Niso Poligraf.
- Ящук, Татьяна Ф. 2021. *Систематизация российского законодательства в советский период*. Омск: Изд-во Ом. гос. ун-та.
- De Somer, Stéphanie, Ingrid Opdebeek. 2023. “Codification of Belgian administrative law”. *Codification of administrative law. Comparative study on the sources of administrative law*. Ed. by Felix Uhlmann, 63–95. Oxford; London; New York; New Delhi; Sydney: Hart Publ.
- Heintzen, Markus. 2023. “Codification of administrative law in Germany and the European Union”. *Codification of administrative law. Comparative study on the sources of administrative law*. Ed. by Felix Uhlmann, 147–171. Oxford; London; New York; New Delhi; Sydney: Hart Publ.
- Huber, Hans. 1977. “Über Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Verwaltungsrecht”. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 96: 1–28.
- Lachmayer, Konrad. 2023. “Codification of Administrative Law in Austria”. *Codification of administrative law. Comparative study on the sources of administrative law*. Ed. by Felix Uhlmann, 39–63. Oxford; London; New York; New Delhi; Sydney: Hart Publ.
- Maurer, Hartmut, Christian Waldhoff. 2017. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 19. Aufl. München: C. H. Beck.
- Spanner, Hans. 1960. *Empfiehl es sich, den allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren? Gutachten für den 43. Deutschen Juristentag*. Tübingen: Mohr (Siebeck).

Статья поступила в редакцию 15 апреля 2024 г.;
рекомендована к печати 29 апреля 2024 г.

Контактная информация:

Васильева Анна Федотовна — канд. юрид. наук, доц.; <https://orcid.org/0000-0003-0643-403X>,
a.vasilyeva@spbu.ru

Codification of general principles of administrative law*

A. F. Vasilyeva

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Vasilyeva, Anna F. 2024. “Codification of general principles of administrative law”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 617–635. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.305> (In Russian)

On the basis of the method of historical and comparative legal analysis the experience of codification of the general principles of administrative law of the CIS member states has been studied. The vast majority of codification was carried out by adopting the German model of legislative regulation of administrative procedures. The analysis of reception required the reference to its source — the German model of partial codification of the General Part of Administrative Law. As a result of the study, three models of interaction of the general principles of administrative law and their codification have been identified. The first model is marked by the development of the judicial doctrine of the general principles of administrative law and their subsequent codification. The second model is distinguished by the codification of the general principles of administrative law with the necessity of their subsequent development in the judicial and scientific doctrine. The introduction of the general principles of administrative law by borrowing a foreign codified act due to the resistance of local law, as well as the lack of judicial and scientific doctrine, can create conditions for the emergence in administrative law of a significant gap between “law in books” and “law in action”. In addition, the third model, characterised by the absence of codification of the general principles of administrative law and their differentiated regulation in sectoral laws, has been identified. It has been established that the effectiveness of the general principles of administrative law depends not only (and even not so much) on their legislative consolidation, but on the intensity and quality of judicial activism in the relevant legal system. Moreover, in some legal systems a significant contribution to the identification and development of general principles of administrative law is made by constitutional courts, in other legal systems — by administrative courts.

Keywords: codification of administrative law, reception of administrative law, general principles of law, administrative procedures, judicial doctrine, constitutionalisation of administrative law.

References

- Andreev, Denis S. 2011. “Defective Administrative Acts”. PhD Thesis in Law, Institut gosudarstva i prava RAN. (In Russian)
- Belov, Sergei A. 2011. “Relevance and prospects of codification of administrative legislation in Russia”. *Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiiskoi Federatsii* 12: 6–21. (In Russian)
- Belov, Sergei A. 2023. “Re-globalization and its impact on law”. *Zhurnal rossiiskogo prava* 12: 54–67. (In Russian)
- Cabrillac, Remi K. 2007. *Codifications*. Transl. by Leonid V. Golovko. Moscow, Statut Publ. (In Russian)
- Capitant, David. 2011. “General principles of administrative procedure in France”. *Administrativnye protsedury i kontrol' v svete evropeiskogo opyta*. Eds T. Ya. Khabrieva, G. Marku, 220–232. Moscow, Statut Publ. (In Russian)
- Davydov, Konstantin V. 2016. “Draft of federal act ‘On administrative procedures and administrative acts in the Russian Federation’”. *Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGIuA)* 5: 57–91. (In Russian)

* The research was supported by the Russian Science Foundation grant no. 23-28-01729, <https://rscf.ru/project/23-28-01729/>.

- Davydov, Konstantin V. 2019. "Principles of administrative law: To the construction of a universal system". *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* 4: 144–161. (In Russian)
- De Somer, Stéphanie, Ingrid Opdebeeck. 2023. "Codification of Belgian Administrative Law". *Codification of administrative law. Comparative study on the sources of administrative law*. Ed. by Felix Uhlmann, 63–95. Oxford; London; New York; New Delhi; Sydney, Hart Publ.
- Dodin, Evgenii V. 1973. *Evidence in administrative proceedings*. Moscow, Iuridicheskaja literatura Publ. (In Russian)
- Dolzhikov, Aleksei V. 2019. "General principles of law in the age of constitutional identity (part 1)". *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiia* 6: 1–16. (In Russian)
- Dolzhikov, Aleksei V. 2020. "General principles of law in the age of constitutional identity (part 2)". *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiia* 1: 11–25.
- Ehlers, Dirk. 2022. "Development of codified administrative procedural law". *Uchenye zapiski Instituta gosudarstva prava Akademii nauk Respubliki Uzbekistan*. Vol. 1. Ed. by Leonid B. Khvan, 66–90. Tashkent, Niso Poligraf Publ. (In Russian)
- Eliustratov, Arkadii I. 1911. *Administrative law. Lectures*. Moscow, Tipografiia tovarishchestva I. D. Sytina Publ. (In Russian)
- Emel'yanov, Aleksandr S., Nikolai N. Chernogor. 2023. "Development of judicial doctrines in the Russian legal order: From idea to practice". *Judicial doctrines in Russian law: Theory and practice*. Eds Valerij V. Lazarev, Khanlar I. Gadzhiev, 71–91. Moscow, Norma Publ.; Infra-M Publ. (In Russian)
- Ershov, Valentin V. 2008. Fundamental principles of Russian law. *Rossiiskoe pravosudie* 11: 7–15. (In Russian)
- Gessen, Iosif V. 1909. "New regime and codification". *Pravo. Ezhenedel'naia iuridicheskaja gazeta* 10: 605–619. (In Russian)
- Gritsenko, Elena V. 2013. "The European good governance principle and perspectives of its perception in Russian law". *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 2: 115–128. (In Russian)
- Heintzen, Markus. 2023. "Codification of administrative law in Germany and the European Union". *Codification of administrative law. Comparative study on the sources of administrative law*. Ed. by Felix Uhlmann, 147–171. Oxford; London; New York; New Delhi; Sydney, Hart Publ.
- Huber, Hans. 1977. "Über Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Verwaltungsrecht". *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 96: 1–28.
- Ivanov, Anton A. 2017. "Problems of Russian public law: A view from the outside". *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiia Rossiiskoi Federatsii* 2: 46–59. (In Russian)
- Ivanov, Anton A. 2023. "We still have to go through the stage of codification in public law". *Zakon* 12: 8–14. (In Russian)
- Karadzhe-Iskrov, Nikolai P. 1927. *The latest evolution of administrative law*. Irkutsk, Izdatel'skoe Biuro Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta Publ. (In Russian)
- Khvan, Leonid B. 2018. "Principles of administrative procedures in Central Asian countries (through the prism of the OECD checklist)". *Ezhagodnik publichnogo prava 2018: Printsipy administrativnykh protsedur i administrativnogo sudoproizvodstva*, 162–202. Moscow, Infotropik Media Publ. (In Russian)
- Knyazev, Sergei D. 2003. "Administrative and legal status of a citizen: state and problems of improvement". *Pravovedenie* 5: 75–82. (In Russian)
- Kononov, Pavel I., Aleksandr I. Stakhov. 2017. "On the draft Federal Law 'On Administrative Proceedings in the Russian Federation'". *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva* 3: 40–68. (In Russian)
- Kononov, Anatolii L. 2001. "On general principles of law in French and Belgian judicial practice in administrative cases". *Gosudarstvo i pravo* 3: 82–86. (In Russian)
- Kononov, Pavel I., Aleksandr I. Stakhov. 2017. "About the draft Federal Law 'On Administrative Proceedings in the Russian Federation'". *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva* 3: 40–68.
- Kononov, Pavel I., Vitalii A. Zyuzin. 2020. "Principles of modern extrajudicial administrative process (administrative proceedings): Problems of understanding and systematization". *Pravosudie* 3: 119–145. (In Russian)
- Korenev, Aleksei P. 1970. *Codification of Soviet administrative law (theoretical problems)*. Moscow, Iuridicheskaja literatura Publ. (In Russian)

- Kozlov, Yurii M. 1967. *Subject of Soviet administrative law*. Moscow, Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta Publ. (In Russian)
- Kravets, Igor' A. 2003. "The concept and methods of constitutionalization of the legal order. Constitutionalization: What is it?" *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* 4: 9–18.
- Lachmayer, Konrad. 2023. "Codification of administrative law in Austria". *Codification of administrative law. Comparative study on the sources of administrative law*. Ed. by Felix Uhlmann, 39–63. Oxford; London; New York; New Delhi; Sydney, Hart Publ.
- Marifhonov, Rasulzhon N. 2017. "Conceptual problems of development of administrative law in the Republic of Tajikistan". *Zakonodatel'stvo* 3: 94–98. (In Russian)
- Maurer, Hartmut, Christian Waldhoff. 2017. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 19. Aufl. München, C. H. Beck.
- Mickevich, Lyudmila A. 2022. "Universal constructions of administrative law: a synergetic approach". *Uchenye zapiski Instituta gosudarstva prava Akademii nauk Respubliki Uzbekistan*. Ed. by Leonid B. Khvan. Vol. 1, 103–117. Tashkent, Niso Poligraf Publ. (In Russian)
- Morozova, Natal'ya A. 2015. "Recognition of an order of a state control (supervision) body as invalid due to its unenforceability". *Administrativnoe pravo i protsess* 5: 58–62.
- Neshataeva, Tat'yana N. 2022. "General principles of law and practice of the Court of the Eurasian Economic Union". *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiia* 4: 27–38. (In Russian)
- Novoselov, Vladimir I. 1968. *Legality of acts of governing bodies*. Moscow, Iuridicheskaiia literatura Publ. (In Russian)
- Petrov, Georgii I. 1958. "Tasks of codification of Soviet administrative law". *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* 6: 21–30. (In Russian)
- Pisenko, Kirill A. 2011. "Methodological problems of studying the principles of administrative law". *Administrativnoe pravo i protsess* 3: 12–15. (In Russian)
- Popova, Valentina I. 1968. "Development of codification of administrative legislation". *Razvitie kodifikatsii sovetskogo zakonodatel'stva*. Ed. by Sergei N. Bratus', 42–76. Moscow, Iuridicheskaiia literatura Publ. (In Russian)
- Revazov, Mikhail A. 2023. "Requirements of certainty and enforceability of the administrative acts in judicial practice". *Sud'ia* 8: 18–23. (In Russian)
- Satarov, Ulan. 2018. "Practice of execution of administrative acts in the Kyrgyz Republic". *Ezhegodnik publichnogo prava 2019: Ispolnenie administrativnykh aktov i sudebnykh reshenii*, 39–43. Moscow, Infotropik Media Publ. (In Russian)
- Sheveleva, Natal'ya A. 2024. "Administrative law is still based on Soviet approaches". *Zakon* 3: 8–15. (In Russian)
- Sorokin, Valentin D. 2002. *Administrative process and administrative procedural law*. St. Petersburg, Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo iuridicheskogo instituta Publ. (In Russian)
- Spanner, Hans. 1960. *Empfiehl es sich, den allgemeinen Teil des Verwaltungsrechts zu kodifizieren? Gutachten für den 43. Deutschen Juristentag*. Tübingen, Mohr (Siebeck), 1960.
- Starilov, Yurii N. 2013. "Implementation of the Constitution of the Russian Federation and modern administrative law". *Zakon* 12: 81–96. (In Russian)
- Starilov, Yurii N. 2015. "The Russian law on administrative procedures should become an integral part of modern administrative legislation". *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Serii: Pravo* 3: 20–28. (In Russian)
- Stoilov, Yanaki. 2022. *Principles of law: Concept and application*. Moscow, Prospekt Publ. (In Russian)
- Tihomirov, Yurij A. 2017. "Law enforcement: From episodic to targeted effectiveness". *Zhurnal rossiiskogo prava* 1: 55–62. (In Russian)
- Tikhomirov, Yurii A. 2015. "Modernization of administrative law: From 'punishment' to 'regulatory support'". *Administrativnoe pravo i protsess* 4: 5–11. (In Russian)
- Varlamova, Nataliya V. 2023. "Human rights as principles of law". *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 6 (157): 146–171. (In Russian)
- Vasilyeva, Anna F. 2023. "Interaction of administrative and civil law: The experience of Russian and German convergence of public and private law". *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia* 5: 5–14. (In Russian)

- Voronov, Aleksandr F. 2022. “Decree of 30 May 1917 ‘Regulations on Administrative Case Courts’ (or the First Code of Administrative Judicial Procedure of Russia)”. *Vestnik grazhdanskogo protsesssa* 6: 152–165. (In Russian)
- Yashchuk, Tat'yana F. 2021. *Systematization of Russian legislation during the Soviet period*. Omsk, Izdatel'stvo Omskogo gosudarstvennogo universiteta Publ. (In Russian)
- Zelentsov, Aleksandr B. 2018. “Constitutionalization of administrative law in Russia: Theoretical problems”. *Administrativnoe pravo i protsess* 12: 12–21. Accessed August 6, 2024. <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?BASENODE=g0&req=doc&cacheid=40620F02C0F9BBF0F44E203F10E21E3B&mode=searchcard&base=CJI&n=119385&rnd=e3th7A krc1bKUKli67PVgk>. (In Russian)

Received: April 15, 2024

Accepted: April 29, 2024

Author's information:

Anna F. Vasilyeva — PhD in Law, Associate Professor; <https://orcid.org/0000-0003-0643-403X>,
a.vasilyeva@spbu.ru