ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

К. В. Давыдов*

Право на участие в рассмотрении административного дела как основное право участников административной процедуры: сравнительно-правовой анализ

Аннотация. *В статье анализируется основное право участников административной процедуры — право на рассмотрение административного дела. Выделяются три его основных компонента: право быть выслушанным, право на извещение, право на ознакомление с материалами административного дела. Показывается зависимость содержания этих прав от различных доктрин, от степени развитости правопорядков и от видов процедур. Делается вывод о принципиальной применимости прогрессивных достижений западных правовых систем к российскому публичному праву.*

Ключевые слова: *административные процедуры, право на участие в административной процедуре, право быть выслушанным, право на извещение, право на ознакомление с материалами административного дела.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.107.10.011-019

Одним из ключевых вопросов «философии» административных процедур является право участников административной процедуры на участие в рассмотрении административного дела. Объем и условия реализации этого процедурного права зависят от вида процедуры. В нормотворческих, правоприменительных охранительных процедурах, а также формальных позитивных правоприменительных процедурах, роль невластных участников проявлялась весьма ярко. В целом это актуально и для российского законодательства. Но в случае «обычных» правоприменительных позитивных процедур ситуация складывается иначе. Некое гипотетическое упоминание о возможности привлечения заявителя к процеду-

© Давыдов К. В., 2019

* *Давыдов Константин Владимирович*, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ», доцент кафедры публичного права Сибирского государственного университета путей сообщения
davkon@yandex.ru
630049, Россия, г. Новосибирск, ул. Дуси Ковальчук, д. 191

ре рассмотрения его обращения содержится в ст. 11 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[1], однако механизмов ее реализации не закрепляется. Специальное законодательство в большинстве случаев обходит этот вопрос стороной. Отсутствие правил об участии невластных лиц в рассмотрении позитивных административных дел позволяет сделать вывод о том, что российская модель неформальной административной процедуры носит во многом внутриаппаратный, а значит, «недружественный» по отношению к гражданам характер. В целях будущей реформы российского административного права представляет особый интерес изучение прогрессивного зарубежного опыта по данному вопросу.

В рамках общего права на участие в рассмотрении административного дела можно выделить, как представляется, три основных элемента: право быть выслушанным, право на извещение, право на информацию (ознакомление с материалами административного дела).

Право быть выслушанным — одно из ключевых правомочий, вокруг которого построены все основные процедурные доктрины («доброго управления», «естественной справедливости», «должного процесса»), как и во многом варианты «философии» административной процедуры. Как отмечает Э. Шмидт-Ассманн, роль принципа демократии, партиципации по-разному определяется в различных правопорядках и во многом зависит от понимания легитимации принимаемых решений. Если исходить из недостаточности парламентской легитимации, то роль общественности будет неизбежно возрастать. Наоборот, уважительное отношение к легитимности парламентских актов ставит определенные границы партиципации. Поиск баланса — непростая задача. Впрочем, «ни в коем случае административная процедура не может вестись так, что компетентный исполнительный орган практически делегирует свое решение органам или заинтересованным группам, которые, в свою очередь, не обладают демократической легитимацией»[2].

Более частной проблемой партиципации является вопрос о том, как далеко административная процедура может уйти от своего судебного аналога по пути процессуальной экономии. Чем обширнее право на участие, тем более длительной и затратной будет процедура. Проистекающая из «генетики» государственного управления потребность в непрерывном и оперативном разрешении административных дел принуждает ограничивать содержание и объем права на участие в процедуре принятия индивидуального административного акта. Наоборот, на наш взгляд, право быть выслушанным в перспективе имеет меньше методологических препятствий именно в нормотворческой деятельности публичной администрации[3], хотя последняя нередко до сих пор носит внутриорганизационный характер, традиционно объясняемый дискреционным характером нормотворческих полномочий.

Носителем права быть выслушанным является участник административной процедуры, имеющий юридический интерес в рассмотрении дела. Естественно, что по общему правилу речь идет именно о дееспособных субъектах. Однако некоторые правопорядки демонстрируют особое уважение к возможности участника лично обозначить свою позицию по делу, признавая таковую в том числе за ограниченно дееспособными лицами. Так, согласно ст. 14 Закона Финляндии «Об административных процедурах» 2003 г., если обычно право недееспособного лица быть выслушанным реализуется закон-

[1] Рос. газ. 2006. 5 мая.

[2] *Шмидт-Ассманн Э.* Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели // Ежегодник публичного права — 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М., 2017. С. 341—343.

[3] Примечательно, что нормы о порядке разработки и принятия нормативных административных актов в коллегиальном административном органе (ст. 106.1—106.6 Общего административного кодекса Грузии 1999 г., далее — ЗАП Грузии 1999 г.) во многом сходны с правилами о формальных и публичных процедурах того же закона (см.: Сборник законов об административных процедурах. М., 2016. С. 232—241).

ными представителями (опекунами, попечителями), то по делам, касающимся доходов или имущества, находящихся в распоряжении таких лиц, недееспособные участники реализуют его самостоятельно[4]. Согласно ст. 29 Закона Литвы «О публичном администрировании» 1999 г., ограниченно дееспособное физическое лицо по своему ходатайству или ходатайству попечителя имеет право быть выслушанным[5]. Подобные нормы кажутся несколько нетипичными, однако им нельзя отказать в известной последовательности отстаивания естественно-правовой, а значит, практически неотчуждаемой природы права на заслушивание лиц, участвующих в деле.

Момент возникновения данного права также, на первый взгляд, очевиден. Исходя из логики развития процедурного правоотношения, наиболее полно право на заслушивание разворачивается на стадии рассмотрения административного дела. Однако и здесь возможны любопытные отклонения от тренда. Как отмечает Я. Цико, развитие Закона ФРГ «Об административных процедурах» 1976 г. (далее — ЗАП ФРГ 1976 г.) привело, помимо прочего, к закреплению в § 25, посвященном консультированию и информированию, института «раннего участия общественности». Соответствующая норма «...делает упор на необходимость действий еще до начала самой административной процедуры. Как только государственный орган узнает о намерениях лица или организации осуществить крупный проект, он должен воздействовать на организатора проекта. Тот, в свою очередь, должен проинформировать граждан о своих намерениях о проекте и о его последствиях. Таким образом, должна быть обеспечена возможность для граждан на ранней стадии высказаться о планируемом проекте, а не тогда, когда все значительные решения — например, о месторасположении или об определении размеров проекта — уже приняты. Это позволяет шире понять процесс принятия решений государственным органом. Демократический контроль над государственными органами упрощается, коррупция, наоборот, усложняется»[6]. Нетрудно заметить: здесь, по сути, речь идет о признании за заинтересованными лицами права на выражение своего мнения по проекту плана еще до официального возбуждения формальной процедуры с публичными слушаниями.

Право на заслушивание, как справедливо отмечается некоторыми авторами, не может отождествляться с «простым» представлением участниками процедуры доказательств: «Объяснения участника процесса представляют собой всего лишь доказательственную информацию, целью же заслушивания является дать лицу возможность представить также правовые возражения и обоснования в защиту своей позиции»[7].

Вопрос о формах заслушивания является продолжением дискуссий о балансе между демократической открытостью (и принципом объективной истины) и требованиями рациональности, процессуальной экономии. Примечательно, что еще задолго до принятия закона об административных процедурах Федеральный административный суд ФРГ в своей судебной практике подчеркнул: у участников процедуры нет специального права именно на устное заслушивание[8]. Данная точка зрения о недопустимости «автоматической» чрезмерной перегрузки административной процедуры гарантиями процедуры судебной вошла впоследствии в германское законодательство и правоприменительную практику, а затем — и во многие иные «подражательные» правопорядки. Как отмечает Я. Цикоу, «§ 28 [ЗАП ФРГ 1976 г.] не содержит указаний касательно формы заслушивания, так

[4] Сборник законодательных актов по административным процедурам. Ташкент, 2013. С. 368.

[5] Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 301.

[6] *Цико Я.* Основы законодательства об административных процедурах в Германии // Ежегодник публичного права — 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. М., 2014. С. 361.

[7] См.: *Аэдмаа А.*, *Лопман Э.*, *Паррэст Н.*, *Пилвинг И.*, *Вэне Э.* Руководство по административному производству. Тарту, 2004. С. 281.

[8] По данному вопросу см.: *Eberle E. J.* The West German Administrative Procedure Act: A Study in Administrative Decision Making // Dickinson Journal of International Law. 1984. Vol. 3. P. 78.

что заслушивание может быть устным, письменным или проходить по телефону. Как правило, бывает достаточно воспользоваться возможностью письменного высказывания»[9]. Естественно, что чем проще и доступнее та или иная форма заслушивания, тем меньше ограничений на ее использование. Можно согласиться с тезисом о том, что «...трудно представить такую ситуацию, в которой учреждение имело бы уважительную причину, чтобы препятствовать лицу в представлении письменных возражений»[10]. Наоборот, заслушивание в устной форме целесообразно в ситуациях, когда важны личные качества участника процесса, его предшествующее поведение или иные обстоятельства, на оценку которых может во многом повлиять непосредственный контакт с лицом. Наконец, заслушивание в еще более строгой форме — заседания, с ведением протокола — необходимо при рассмотрении особо сложных административных дел, в том числе с противоположными интересами участников процедуры[11]. Примечательно, что некоторые правопорядки с особо глубокими традициями партиципации демонстрируют толерантное (и даже изобретательное) отношение к усложненным формам заслушивания. Так, по замечанию Т. Танкверелла, в кантонах Швейцарии широко распространены административные референдумы, особенно по финансовым вопросам[12]. Впрочем, вряд ли швейцарский опыт применим к большинству иных правопорядков[13].

Содержание права на заслушивание тесно связано с рядом иных правомочий лиц, участвующих в деле (некоторые из которых даже можно рассматривать в качестве его элементов): ознакомление с доказательствами, представление доказательств, право на возражения и предложения и т.д. Логично предположить, что объем названного права прямо пропорционален вмешательству будущего административного акта в правовой статус того или иного лица. Как отмечает Э. Лопман, «...если право ознакомления с проектом правового акта и ходатайством имеет каждый, то предложения и возражения вправе представить только заинтересованные и затрагиваемые лица. “Каждый” становится затронутым или заинтересованным лицом с момента представления им обоснованного предложения или возражения... В отношение общего акта к заинтересованным относятся все лица»[14].

Право на заслушивание не является абсолютным; многие законы об административных процедурах устанавливают различные наборы обстоятельств, его исключающих или делающих таковое нецелесообразным (принятие очевидно благоприятного для адресата акта, необходимость в оперативном принятии решения и т.п.). Так, ч. 2, 3 § 8 ЗАП ФРГ 1976 г. предусматривает, что в слушании может быть отказано, если:

1) возникает необходимость немедленно принять решение из-за риска затягивания процедуры либо исходя из интересов общества;

---

[9] *Цикоу Я.* Процедура издания административного акта // Ежегодник публичного права — 2016 : Административный акт. М., 2015. С. 16.

[10] См.: *Аэдмаа А.*, *Лопман Э.*, *Паррэст Н.*, *Пилвинг И.*, *Вэне Э.* Указ. соч. С. 292.

[11] *Аэдмаа А.*, *Лопман Э.*, *Паррэст Н.*, *Пилвинг И.*, *Вэне Э.* Указ. соч. С. 293—295.

[12] *Tanquerel T.* Chapter 19. Switzerland // Codification of Administrative Procedure. J.-B. Auby (ed.). Bruylant, 2014. P. 307.

[13] Напомним: согласно ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Рос. газ. 2002. 15 июня), на референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум не может быть вынесен, помимо прочего, вопрос о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

[14] *Лопман Э.* Административный акт и интересы общественных групп: производство в Эстонии // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан : материалы Международной конференции на тему «Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны», 18 марта 2010 г. / отв. ред. Л. Б. Хван. Ташкент, 2011. С. 232—233.

2) проведение заслушивания могло бы поставить под вопрос соблюдение разумного срока, установленного для принятия решения;
3) фактические сведения, которые участник процедуры привел в ходатайстве или объяснении, очевидно приводят к принятию благоприятного для такого лица административного акта;
4) административный орган намерен издать общее распоряжение либо идентичные административные акты в большом количестве или издать административные акты с помощью автоматических средств;
5) должны быть приняты меры по исполнению в административной процедуре;
6) заслушиванию противостоит необходимость соблюдения интересов общества[15].

Комментируя данные нормы, Я. Цикоу подчеркивает нетривиальное обстоятельство: «Список исключений учитывает частично особые публичные интересы, частично интересы участников процедуры или третьих лиц или же принцип процедурной экономии. Даже при наличии одного из этих случаев административный орган не может автоматически отказаться от заслушивания, но должен принимать решения и мотивировать их по своему должному усмотрению с учетом принципа соразмерности»[16].

Право на извещение — следующий важный, хотя и сравнительно локальный, элемент права на участие в процедуре. Без информирования об основных аспектах развития процедуры, совершения тех или иных действий (от ее возбуждения до представления участниками ходатайств, доказательств) подлинная реализация процедурной дееспособности затруднена или даже невозможна. При этом объем данного права не следует понимать механистически. Как справедливо отмечается в исследовательской литературе, немедленное информирование («привлечение») лиц к процедуре не всегда целесообразно: «Если дело с производством, возбуждаемым по ходатайству лица, то привлечение в большинстве случаев не должно все же происходить непосредственно за получением ходатайства — прежде всего административный орган должен выяснить, не существует ли таких недостатков, из-за которых ходатайство следует оставить без рассмотрения... На этой стадии производства привлечение возможного адресата или третьего лица в общем случае еще не требуется, так как пока неясно, дойдет ли дело до производства по существу ходатайства или нет»[17]. С другой стороны, затягивание с исполнением данной обязанности со стороны публичной администрации есть противоположная крайность, которой также следует избегать. Представляется справедливой норма ст. 94 ЗАП Грузии 1999 г., связывающая начало течения срока исполнения любой процедурной обязанности невластного участника процедуры с моментом его информирования: «Если заинтересованная сторона обязана соблюдать установленный срок, течение указанного срока начинается только со дня передачи заинтересованной стороне соответствующих документов или информации либо официального опубликования этой информации»[18].

Форма извещения, как и форма заслушивания, по общему правилу относится к дискреционным полномочиям публичной администрации, при этом логично признать производность первой от второй. Другими словами, чем строже требования к форме заслушивания, тем выше уровень формализации извещения. В ситуации, когда заслушивание сторон нецелесообразно или даже юридически или фактически невозможно, без извещения также по общему правилу можно обойтись[19]. Некоторым исключением является рассмотрение дела с большим числом участников; здесь сто́ит проинформировать по-

[15] Сборник законов об административных процедурах. С. 136—137.

[16] См.: *Цикоу Я.* Указ. соч. С. 16—17.

[17] *Аэдмаа А.*, *Лопман Э.*, *Паррэст Н.*, *Пилвинг И.*, *Вэне Э.* Указ. соч. С. 90—91.

[18] Сборник законов об административных процедурах. С. 225.

[19] Вспомним такие основания, как принятие благоприятного для заявителя акта при отсутствии иных лиц, участвующих в деле, а также отказ от заслушивания ввиду необходимости оперативного рассмотрения административного дела.

тенциальных лиц, участвующих в деле, публичным извещением (в том числе через СМИ).

Право на доступ к материалам административного дела — еще один вспомогательный (и одновременно — неотъемлемый) компонент права на участие в процедуре. ЗАП ФРГ 1976 г. в § 29 разграничивает право на материалы дела («административный орган обязан предоставить участникам процедуры возможность ознакомиться с актами процедуры, поскольку знание указанных актов требуется для реализации или защиты их законных интересов»)[20] и права на ознакомление с проектами решений. На последнее названное право до момента окончания процедуры не распространяется, что представляется логичным. В части 2 § 29 ЗАП ФРГ 1976 г. устанавливаются исключения из права на ознакомление с материалами административного дела, в основном связанные с необходимостью соблюдения тайны. Однако, как отмечает К. Шайх, в действительности отказы по такому основанию в германской практике встречаются довольно редко[21].

Естественно, что законодательство об административных процедурах в вопросе допуска к информации ориентировано в первую очередь на ситуации ознакомления с материалами дела, рассматриваемого в рамках административной процедуры, причем участниками последней. Как подчеркивает Ж.-П. Шнейдер, германский закон об административных процедурах до сих пор не закрепил общего права на документы лиц, не имеющих в рассмотрении дела юридического интереса. Любопытно, что такая ситуация обусловлена не только границами предмета федерального закона, но и позицией земель; с другой стороны, в германском природоохранном законодательстве под давлением наднациональных актов ЕС общее право на информацию уже предусмотрено[22]. Некоторые законы об административных процедурах пытаются преодолеть «прокрустово ложе», обусловленное самой «генетикой» общего процедурного законодательства, и подойти к данному вопросу с расширительных позиций. В качестве примера можно привести ст. 37 Закона Эстонии «Об административном производстве» 2001 г. (далее — ЗАП Эстонии 2001 г.): «Каждый вправе на любой стадии производства ознакомиться с хранимыми в административном органе документами и папками, имеющими значение для данного дела...»[23] В научной литературе по этому поводу подчеркивается: «Читая текст ч. 1 ст. 37 ЗАП [Эстонии], заметно влияние Закона о публичной информации на Закон об административном производстве: в отличие от обязанности административного органа давать разъяснения... и обязанности заслушивания мнений и возражений участников процесса... субъектом права ознакомления с документами является каждый — то есть не предполагается наличие статуса участника процесса. Тем не менее право ознакомления с документами может быть разного объема, в зависимости от того, является ли желающее ознакомиться с документами лицо участником процесса или нет. Участник процесса, как правило, имеет обоснованный интерес к ознакомлению с документами, поскольку результат производства может оказать непосредственное влияние на его права и обязанности и от этого может зависеть и эффективность использования иных процессуальных прав. Напротив, интерес других лиц к собранным в ходе производства документам может быть не столь интенсивным»[24]. С идеей интенсивности интереса нельзя не согласиться. Но здесь мы сталкиваемся с противоборством двух полярных позиций: сведéние возможности реализации права лишь к юридически заинтересованным лицам (субъективная модель) либо признание последнего за любыми лицами (объективная модель). Оба подхода имеют свои очевидные

[20] Сборник законов об административных процедурах. С. 137.

[21] Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. М., 2003. С. 294 (автор главы — К. Шайх).

[22] *Schneider J.-P*. Chapter 10. Germany // Codification of Administrative Procedure. P. 176.

[23] Сборник законов об административных процедурах. С. 402—403.

[24] *Аэдмаа А.*, *Лопман Э.*, *Паррэст Н.*, *Пилвинг И.*, *Вэне Э.* Указ. соч. С. 275.

достоинства и недостатки. Для общих законов об административных процедурах субъективный рестриктивный подход по определению ближе объективного распространительного. Впрочем, это не значит, что последнему нет места в правопорядке, построенном на базе закона об административной процедуре; просто эти вопросы должны регулироваться в специальном «информационном» законодательстве.

Очевидно, что право на ознакомление с материалами административного дела действует на всех стадиях административной процедуры — от ее возбуждения до обжалования и исполнения акта включительно. При этом доступность соответствующих сведений охватывается рядом гарантий, в том числе о языке процедуры и вытекающем из него праве на услуги переводчика. Данная аксиома может получать специальное правовое закрепление. Так, согласно § 17а Общего закона Австрийской республики об административной процедуре 1991 г., «слепым и слабовидящим участникам, нуждающимся в представителе, административный орган по требованию должен довести до сведения содержание материалов дела... посредством зачитывания или другим подходящим способом в соответствии с существующими техническими возможностями»[25].

Как уже отмечалось выше, право на доступ к материалам дела следует отличать от права на ознакомление с итоговым решением. Однако в ст. 98—101 Административно-процессуального закона Латвии 2001 г. предусмотрены любопытные нормы об институте справки о правах участника. Согласно последним участник процедуры вправе потребовать формализованный и аргументированный ответ публичной администрации по любым имеющим отношение к делу вопросам, в том числе — о границе предоставленной публичной администрации свободы действия. Примечательно, что если для адресата справка не является обязывающей, то для административного органа она создает связанность по правилам правовой стабильности. Согласно ст. 101 указанного Закона, «если адресат справки действовал в соответствии с выданной ему справкой, то изданный впоследствии учреждением административный акт, касающийся вопроса, по которому эта справка выдана, не может быть для адресата более неблагоприятным также в том случае, если впоследствии учреждение констатирует, что справка была неправильной». Симптоматично, что такая справка может быть обжалована в административном порядке, в то время как бездействие (невыдача справки, также отказ в ее выдаче) может стать объектом судебного обжалования. Естественно, что правила об охране доверия по поводу содержания справки не действуют в ситуации недобросовестности ее адресата[26]. Полагаем данный ход законодателя не только интересным, но и весьма перспективным.

Итак, вопрос об объеме права на участие лиц в рассмотрении административного дела в рамках административной процедуры — один из ключевых для конструирования нормативной модели соответствующих правоотношений. От того, насколько соблюдены гарантии прав невластных участников, зависит природа процедуры, а в более широком плане — логика и «философия» государственного управления. К сожалению, осмысление названных аспектов в лучшем случае находится в зачаточном состоянии в российской доктрине и законодательстве. Но не будем предаваться необоснованному пессимизму: на наш взгляд, нет непреодолимых методологических препятствий для их переноса и развития в отечественной правовой системе.

[25] Сборник законодательных актов по административным процедурам. С. 14.

[26] См.: Сборник законов об административных процедурах. С. 364—366.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. — М., 2003.
2. *Аэдмаа А.*, *Лопман Э.*, *Паррэст Н.*, *Пилвинг И.*, *Вэне Э.* Руководство по административному производству. — Тарту, 2004.
3. *Лопман Э.* Административный акт и интересы общественных групп: производство в Эстонии // Административная юстиция: к разработке научной концепции в Республике Узбекистан : материалы Международной конференции на тему «Развитие административного права и законодательства Республики Узбекистан в условиях модернизации страны», 18 марта 2010 г. / отв. ред. Л. Б. Хван. — Ташкент, 2011. — С. 232—233.
4. Сборник законов об административных процедурах. — М., 2016.
5. Сборник законодательных актов по административным процедурам. — Ташкент, 2013.
6. *Цико Я.* Основы законодательства об административных процедурах в Германии // Ежегодник публичного права — 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. — М., 2014.
7. *Цикоу Я.* Процедура издания административного акта // Ежегодник публичного права — 2016 : Административный акт. — М., 2015.
8. *Шмидт-Ассманн Э.* Кодификация законодательства об административных процедурах: традиции и модели // Ежегодник публичного права — 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. — М., 2017.
9. *Eberle E. J.* The West German Administrative Procedure Act: A Study in Administrative Decision Making // Dickinson Journal of International Law. — 1984. — Vol. 3.
10. *Schneider J.-P*. Chapter 10. Germany // Codification of Administrative Procedure / J.-B. Auby (ed.). — Bruylant, 2014.
11. *Tanquerel T.* Chapter 19. Switzerland // Codification of Administrative Procedure / J.-B. Auby (ed.). — Bruylant, 2014.

Материал поступил в редакцию 20 марта 2019 г.

THE RIGHT TO PARTICIPATE IN CONSIDERATION OF ADMINISTRATIVE MATTERS AS A FUNDAMENTAL RIGHT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE PARTICIPANTS: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Konstantin V. Davydov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Administrative, Financial and Corporate Law of Novosibirsk State University of Economics and Management "NINKh", Associate Professor of the Department of Public Law at Siberian State University of Railway Communications
davkon@yandex.ru
191 Dusi Kovalchuk, Novosibirsk, 630049, Russia

Abstract. *The article analyzes the fundamental right of participants of the administrative procedure, namely: the right to have an administrative matter considered. The author determines three main components of the right in question: the right to be heard, the right to be notified, the right to familiarize oneself with the administrative matter. The paper shows the dependence of the content of the rights upon different doctrines, the degree of development of legal order and types of procedures. The author concludes that progressive achievements of Western legal systems are, in essence, applied to Russian public law.*

Keywords: *administrative procedures, right to participate in the administrative procedure, right to be heard, right to be notified, right to familiarize oneself with the materials of the administrative case.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Administrativnoe pravo zarubezhnyh stran : uchebnik / pod red. A. N. Kozyrina i M. A. Shtatinoj. — M., 2003.
2. Aedmaa A., Lopman E., Parrest N., Pilving I., Vene E. Rukovodstvo po administrativnomu proizvodstvu. — Tartu, 2004.
3. Lopman E. Administrativnyj akt i interesy obshchestvennyh grupp: proizvodstvo v Estonii // Administrativnaya yusticiya: k razrabotke nauchnoj koncepcii v Respublike Uzbekistan : materialy Mezhdunarodnoj konferencii na temu «Razvitie administrativnogo prava i zakonodatel'stva Respubliki Uzbekistan v usloviyah modernizacii strany», 18 marta 2010 g. / otv. red. L. B. Hvan. — Tashkent, 2011. — S. 232—233.
4. Sbornik zakonov ob administrativnyh procedurah. — M., 2016.
5. Sbornik zakonodatel'nyh aktov po administrativnym proceduram. — Tashkent, 2013.
6. Ciko Ya. Osnovy zakonodatel'stva ob administrativnyh procedurah v Germanii // Ezhegodnik publichnogo prava — 2014: Administrativnoe pravo: sravnitel'no-pravovye podhody. — M., 2014.
7. Cikou Ya. Procedura izdaniya administrativnogo akta // Ezhegodnik publichnogo prava — 2016 : Administrativnyj akt. — M., 2015.
8. Shmidt-Assmann E. Kodifikaciya zakonodatel'stva ob administrativnyh procedurah: tradicii i modeli // Ezhegodnik publichnogo prava — 2017 : Usmotrenie i ocenochnye ponyatiya v administrativnom prave. — M., 2017.
9. Eberle E. J. The West German Administrative Procedure Act: A Study in Administrative Decision Making // Dickinson Journal of International Law. — 1984. — Vol. 3.
10. Schneider J.-P. Chapter 10. Germany // Codification of Administrative Procedure / J.-B. Auby (ed.). — Bruylant, 2014.
11. Tanquerel T. Chapter 19. Switzerland // Codification of Administrative Procedure / J.-B. Auby (ed.). — Bruylant, 2014.