НАУЧНЫЕ ФОРУМЫ

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-2-110-127



Обзор

Современные проблемы построения российской модели административного процесса: обзор всероссийской научно-практической конференции

Юрий Петрович Соловей*

⊠ rector@siblu.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

Аннотация. Обзор содержит тезисы докладов участников всероссийской научно-практической конференции «Современные проблемы построения российской модели административного процесса», состоявшейся 4 июня 2021 г. в Сибирском юридическом университете (г. Омск) и явившейся очередным этапом развития дискуссии отечественных ученых-административистов о действующей модели российского административного процесса, его понятии, видах, объеме и структуре, направлениях совершенствования административно-процессуального законодательства, исходя из стандартов правового государства и с учетом опыта зарубежных стран. Несмотря на различие подходов к пониманию административного процесса, теоретическому построению его модели, участники конференции выразили общее мнение о настоятельной необходимости разработки и принятия законодательных актов, обеспечивающих надлежащий уровень процессуализации административной деятельности и, соответственно, надежную защиту прав и законных интересов граждан и организаций в сфере их взаимоотношений с публичной администрацией.

Ключевые слова: административный процесс; административно-процессуальное законодательство; административное судопроизводство; административное производство; административные процедуры; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации; административно-процессуальная деятельность; публичная администрация.

Для цитирования: Соловей Ю. П. Современные проблемы построения российской модели административного процесса: обзор всероссийской научно-практической конференции // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 110–127. https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-110-127

Review

Modern Problems of Building the Russian Model of the Administrative Process: A Review of the All-Russian Scientific-Practical Conference

Yury P. Solovey**®

⊠ rector@siblu.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The review contains the abstracts of the participants of the All-Russian scientific-practical conference "Modern problems of building the Russian model of the administrative process", held on June 4, 2021 at the Siberian Law University (Omsk) and being the next stage in the development of the discussion of domestic

[©] Соловей Ю. П., 2021

[©] Solovey Yu. P., 2021

^{*} Ректор Сибирского юридического университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0114-6234

^{**} Rector of the Siberian Law University, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0114-6234

administrative law scholars about the current model of the Russian administrative process, its concept, types, volume and structure, directions for improving the administrative procedural legislation, based on the standards of a legal state and taking into account the experience of foreign countries. Despite the difference in approaches to understanding the administrative process, the theoretical construction of its model, the conference participants expressed a common opinion about the urgent need to develop and adopt legislative acts that ensure an appropriate level of proceduralization of administrative activities and, accordingly, reliable protection of the rights and legitimate interests of citizens and organizations in the field of their relationship with the public administration.

Keywords: administrative process; administrative procedural legislation; administrative proceedings; administrative procedures; Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation; administrative procedural activity; public administration.

For citation: Solovey Yu. P. Modern Problems of Building the Russian Model of the Administrative Process: A Review of the All-Russian Scientific-Practical Conference. *Siberian Law Review*. 2021;18(2):110–127. https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-110-127 (In Russ.).

4 июня 2021 г. в частном образовательном учреждении высшего образования «Сибирский юридический университет» (г. Омск) состоялась всероссийская научно-практическая конференция «Современные проблемы построения российской модели административного процесса», в которой приняли очное участие ученые-административисты, работающие в образовательных и научно-исследовательских организациях Москвы, Санкт-Петербурга, Воронежа, Казани, Краснодара, Красноярска, Новосибирска, Омска, Тюмени, а также представители органов исполнительной власти и судейского сообщества.

Обратившись к участникам конференции с приветственным словом, ректор Сибирского юридического университета д-р юрид. наук, проф., засл. юрист Российской Федерации Ю. П. Соловей выступил с докладом «Нормативно-правовые основы действующей модели российского административного процесса». По мнению докладчика, продолжающаяся не одно десятилетие дискуссия отечественных ученых-юристов о существующей и желаемой моделях административного процесса, его понятии, видах, объеме и структуре часто оторвана от современных государственно-правовых реалий и, по сути, сдерживает столь необходимую процессуализацию деятельности публичной администрации.

В отличие от некоторых стран, в России, как известно, нет административно-процессуального кодекса. Вместе с тем, опираясь на ч. 3 ст. 128 Конституции Российской Федерации, согласно которой порядок осуществления ад-

министративного судопроизводства регулируется «соответствующим процессуальным законодательством», можно, имея в виду Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ и положения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ, сделать вывод, что административный процесс и административное судопроизводство являются тождественными законодательными понятиями.

Однако считать данный вывод правильным нельзя, поскольку он делается без учета положений некоторых заключенных Российской Федерацией международных договоров и не оспоренных в Конституционном Суде Российской Федерации федеральных законов, пусть и не относящихся напрямую к сфере административного процесса, но, бесспорно, свидетельствующих о дуалистической его природе, предопределяемой наличием двух субъектов его осуществления - суда и публичной администрации. В качестве примера достаточно привести статью 2 «Определения» Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, принятого государствами-членами данного союза Договором о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г., который в свою очередь ратифицирован Федеральным законом от 14 ноября 2017 г. № 317-ФЗ. Упомянутая статья определяет административные правонарушения как «административные правонарушения, по которым в соответствии с законодательством государств-членов таможенные органы ведут административный процесс

(осуществляют производство)». Аналогичный подход к пониманию административного процесса закреплен в ст. 388 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Иными словами, современный законодатель занимает абсолютно четкую, ничуть не противоречащую упоминавшейся выше ч. 3 ст. 128 Конституции Российской Федерации позицию, согласно которой административный процесс вбирает в себя, во-первых, административное судопроизводство и, во-вторых, если иметь в виду производство по делам об административных правонарушениях, которое, как известно, осуществляется не только судами, но и (в значительно большем объеме) публичной администрацией, — собственно административное производство.

При этом нельзя не заметить, что ряд актов Конституционного Суда Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти наделяет административный процесс еще более широким (нежели административное судопроизводство плюс производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое публичной администрацией и судами) содержанием, включающим «административные процессы осуществления надзорной деятельности», «административно-управленческие процессы в правоохранительной и надзорной деятельности», «административные процессы предоставления государственных услуг и (или) исполнения государственных функций» и т. п.

Таким образом, следует исходить из того бесспорного факта, что по действующему ныне российскому законодательству административный процесс состоит из двух составных частей: а) административного управленческого (т. е. собственно административного или, имея в виду конституционный термин «исполнительная власть», исполнительного) процесса, охватывающего наряду с производством по делам об административных правонарушениях и другие административные производства, осуществляемые публичной администрацией; б) административного судебного процесса.

Подчеркну, что административные процедуры – это тот же административный про-

цесс, его слагаемые. Доктринальное признание за соответствующей деятельностью публичной администрации качества административнопроцессуальной, в отличие от квалификации такой деятельности (ее части) в качестве административно-процедурной, в большей мере будет способствовать законодательному воплощению идеи защиты прав человека и гражданина во взаимоотношениях частных лиц с публичной администрацией. В сложившихся условиях надлежащий уровень процессуализации деятельности публичной администрации может и должен обеспечиваться посредством издания с учетом опыта ряда зарубежных стран, в том числе государств СНГ, отдельного федерального закона (кодекса) «Об административном производстве» (варианты: «Об административных процедурах», «Об административных актах и административных процедурах»). Более «проходным», исходя из традиционной российской юридической терминологии, представляется первое наименование, более же точным - последнее. В любом случае продвижение в официальных инстанциях проекта указанного законодательного акта будет иметь больше шансов на успех при условии, что методологическую основу его подготовки составит не судопроизводственное, а дуалистическое понимание административного процесса.

Декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета д-р юрид. наук, проф., засл. деятель науки Российской Федерации Ю. Н. Старилов представил доклад «Много административных процессов не бывает, или Административное судопроизводство - единственный вид российского административного процесса». Административным процессом, если учитывать конституционноправовые основания его становления и развития (добавляя сюда, к сожалению, отсутствующие в Конституции Российской Федерации предписания для организации государственного управления и взаимодействия граждан с публичной администрацией), действующее административное процессуальное законодательство, а также установленную в процессуальном праве терминологию целесообразно, по мнению докладчика, считать административное судопроизводство, осуществляемое по правилам КАС РФ и некоторых иных процессуальных законов. Сформировавшаяся в 2015 г. в связи с принятием КАС РФ

новая административная процессуальная форма и обусловила учреждение административного процесса как судебного процесса по административным делам. «Это – моя принципиальная позиция! Понимаю, что весьма трудно вмиг отказаться от кажущейся непоколебимой теории "судебного" и "внесудебного", "узкого" и "широкого" административного процесса. По моему убеждению, строгость правовой регламентации административно-процессуальной деятельности (именно как судебной деятельности) исключает спор о множественности административных процессов. Базовых (не "второстепенных") законодательных актов, дающих тому или иному виду публично-управленческой деятельности название "административный процесс", в России не существует. Другие юридические термины (наименования), относящиеся к "административным производствам" (например, "контрольно-надзорному", "исполнительному", "нормотворческому", "правоприменительному" "административным "правоохранительному"), процедурам", "административным порядкам", "административным регламентам", "управленческим правилам" и т. д., весьма часто встречаются в многочисленных нормативных правовых актах. Однако все они так и остаются "производствами", "процедурами", "порядками", "регламентами" и "правилами" (т. е. не процессом в строгом смысле этого слова)». Речь идет именно о терминологии, а не об отрицании наличия в законодательстве отмеченных производств. Вряд ли возможно причислять их к административному процессу лишь на основании включенности в сферу публичного управления и функционирования в системе исполнительной власти. Современный российский законодатель пока не взял на себя «смелость» одним и тем же термином («административный процесс») назвать всю деятельность органов исполнительной власти по осуществлению функций государственного управления или реализации управленческих процедур.

Ю. Н. Старилов уверен в том, что каждый ученый-административист разделяет идею о наличии в системе публичного управления большого разнообразия «процедурных особенностей», «стадийности», «этапов», «правил» осуществления всякой управленческой деятельности и определенных порядков принятия административных правовых актов. Невозможно не замечать существования в публичном управлении

административных производств и таких сфер, где функционируют динамичные (постоянно «находящиеся в движении» для достижения правового результата) административно-правовые нормы и институты, процедурно развивающиеся во времени в целях решения соответствующих задач управленческого воздействия, исполнения функций государственного управления и вообще административного правоприменения. Простое обнаружение такого «процесса» внутри публичного управления и его соотносимость с публичной администрацией не позволяют нарекать его административным процессом. Едва ли некоторое «движение» или очевидную «процедурность» в области административно-правовых отношений, нечто «перемещающееся» в «управленческом юридическом пространстве» нужно безосновательно, почти автоматически, без всякого сомнения относить к административнопроцессуальной деятельности и признавать все это основой для новейшей «управленческой» концепции административного процесса (такой подход был уместен и дискутировался в теории права в 60-е гг. прошлого века). Так можно довольно стремительно дойти и до утвердительного ответа на вопрос о том, являются ли «публичное администрирование» и «государственное управление» административным процессом.

Неясность конституционно-правовой нормы об «административно-процессуальном законодательстве» (п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации, относящий это законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, где, в сущности, возможности для установления административного процесса или административных производств весьма ограничены) даже с учетом многочисленных правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации не предоставляет системной и прочной основы для теоретизирования по данному вопросу в направлении отстаивания «множественности» («широты») административных процессов. А вот настоящее «процессуальное законодательство» (в смысле судебного процесса, включающего в свою структуру административное судопроизводство) установлено в пункте «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации. В системном истолковании указанной статьи и ч. 2 ст. 118 Конституции и напрашивается вывод, что единственным видом административного процесса является административное судопроизводство. Конечно,

в число административных процессов можно при желании «записать», в том числе и с опорой на действующие нормативные правовые акты, разнообразные виды административных производств (кстати, от такой констатации на практике в сфере публичного управления вряд ли что изменится в худшую сторону). Но станут ли они от этого по-настоящему (терминологически) видами административного процесса?

Для бесчисленных «административных производств» российскому законодателю предстоит находить соответствующие *иные наименования*, которые уже не станут (да, и не должны) включать термин «*процесс*». Впрочем, российский законодатель может избрать и иной путь создания нормативных правовых актов, регламентирующих *квазипроцессуальные* отношения в сфере публичного управления.

С точки зрения докладчика, многократно аргументированной в научных статьях, система «процессуальной» деятельности, кроме административного судопроизводства (административного процесса), должна включать федеральный закон «Об административных процедурах» (именно с таким терминологическим акцентом на «процедурах»). В частных беседах многие говорят о том, что термин «процедуры» («административные процедуры») им просто «не нравится», и что лучше использовать «наши» (проверенные временем) наименования. Слово «производство» на протяжении всей российской правовой истории доминирует при характеристике «процессуальных» отношений в любых сферах государственной деятельности. Особенно это проявляется в административном праве и процессе: именно «производство» традиционно внедрено в административный правовой лексикон, именно «производство» дает представление о сущности и особенностях «процессуализации» юридической жизни. Если ученые весьма консервативны в этой дискуссии и не признают слово «процедура», то пусть законодатель с использованием потенциала экспертного сообщества и с учетом сравнительно-правовых подходов разрешит данный вопрос. Главное – избрать «подходящий» термин и сделать все для того, чтобы соответствующий институт работал эффективно.

По наблюдению докладчика, его ссылки на международный опыт и сложившиеся стандарты правового регулирования в указанной сфере публично-правовых отношений разочаровывают оппонентов и формируют у них желание

еще с большей силой осуществлять противодействие. Наконец, сама уместность правовой рецепции в условиях отсутствия российских правовых традиций законодательного регулирования тех или иных «процессуально-процедурных» отношений отвергается и при этом нормативная процедура правового заимствования ставится под большое сомнение.

Заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия д-р юрид. наук, проф. А. И. Стахов в своем докладе «Интегративная теория административного проиесса – единственно верная основа построения российской модели административного процесса» провел системный анализ ст.ст. 10, 18, 33, 46, п. «к» ч. 1 ст. 72, ст. 118, чч. 2, 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, на основании которого охарактеризовал административно-процессуальное законодательство Российской Федерации как массив федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержащих нормы, устанавливающие исходные начала, а также последовательность рассмотрения и разрешения административных дел компетентными судами (Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, арбитражными судами), а также публичной администрацией (органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, выполняющими административно-публичные функции, иными административно-публичными органами - организациями, наделенными статусом государственного или иного органа в целях осуществления административно-публичных функций). Административно-публичные функции применительно к данной характеристике представляют собой урегулированные административным законодательством типизированные направления деятельности органов публичной власти по обеспечению исполнения частными лицами норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в целях достижения баланса частных и публичных прав, законных интересов и включают в себя административное правопредоставление, административное обязывание, административное стимулирование, административное санкционирование, противодействие административным деликтам, противодействие административным казусам, разрешение внесудебных споров, имеющих административно-публичное значение, административно-принудительное исполнение судебных и административных актов.

Углубляя характеристику административнопроцессуального законодательства, докладчик раскрыл содержание таких специальных парных категорий, как «судебное административное дело» — «административное судопроизводство», «внесудебное административное дело» — «административное производство», выделил ряд типичных критериев, позволяющих категорировать судебные и внесудебные административные дела, в том числе: а) основания (поводы к возбуждению) дела; б) способ достижения баланса частных и публичных прав, законных интересов в деле; в) предмет разрешаемого дела; г) система доказательств по делу; д) правовые последствия разрешения дела.

Понятие административного процесса можно определить как урегулированную административно-процессуальным законодательством интегрированную систему административных производств и административных судопроизводств, обособляемых (автономизированных) и объединяемых (консолидированных) в зависимости от категории рассматриваемого и разрешаемого внесудебного административного дела или судебного административного дела.

Интегративный подход к пониманию административного процесса позволяет, с одной стороны:

- а) выделить и охарактеризовать судебный административный процесс как урегулированную административно-процессуальным законодательством комплексную деятельность судов по рассмотрению и разрешению судебных административных дел посредством системы административных судопроизводств, обособляемых (автономизированных) и объединяемых (консолидированных) в зависимости от категории разрешаемого дела:
- б) констатировать, что судебный административный процесс в России сегодня урегулирован посредством трех кодифицированных федеральных законов: Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее КоАП РФ), АПК РФ и КАС РФ, но при этом обособленные виды административного судопроизводства с достаточной определенностью выделены лишь в последних двух кодексах,

в то время как в КоАП РФ административное судопроизводство урегулировано фрагментарно, без учета ст. 118 Конституции Российской Федерации;

в) предложить выделить раздел (главу) «Административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях» в разрабатываемом ныне официальном проекте Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в котором детально урегулировать два вида административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого судами общей юрисдикции, а именно: судебное производство по делам о привлечении к административной ответственности и судебное производство по делам об оспаривании решений административно-публичных органов о привлечении к административной ответственности.

С другой стороны, исходя из интегративного понимания административного процесса докладчик сделал выводы о том, что:

- а) исполнительный (внесудебный) административный процесс представляет собой урегулированную административно-процессуальным законодательством комплексную деятельность публичной администрации по рассмотрению и разрешению внесудебных административных дел посредством системы административных производств;
- б) по мере развития российского государства в постсоветский период в структуре современного исполнительного (внесудебного) административного процесса исторически обособливаются (автономизируются) административные производства, в полной мере урегулиадминистративно-процессуальными нормами (полноценные административные производства). К ним относятся: внесудебное производство по делам об административных правонарушениях, урегулированное КоАП РФ; исполнительное производство, урегулированное Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»; контрольно-надзорное производство, урегулированное Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Однако большая часть административных производств, осуществляемых публичной администрацией, урегулирована законами

лишь отчасти (например, административное производство по обращениям физических лиц и организаций, предусмотренное Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», административное производство по делам о предоставлении специального права физическим лицам и организациям, частично регламентированное Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», и т. д.);

в) с учетом положений ст.ст. 10, 18, 33, 72, 132 Конституции Российской Федерации необходимо завершить законодательное оформление структуры исполнительного (внесудебного) административного процесса, правовую основу которого сегодня составляет множество несистематизированных федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих в той или иной мере разнообразные виды административного производства. В связи с этим необходимо разработать и принять два парных системообразующих федеральных закона, коррелирующих с КАС РФ, а именно: Федеральный закон «О публичной администрации в Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административном производстве (Федеральный закон «Об административном производстве в Российской Федерации»).

Заведующий кафедрой административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) д-р юрид. наук, проф. С. М. Зубарев в докладе «О структуре административного процесса» отметил позитивную роль проводимой конференции в продолжении конструктивной и результативной дискуссии о понятии и содержании административного процесса, вновь возникшей в ходе методического семинара, проведенного 26 мая т. г. Национальной ассоциацией административистов и возглавляемой докладчиком кафедрой. Позиция названной кафедры по обсуждаемому вопросу близка к интегративному пониманию административного процесса, предлагаемому, в частности, проф. П. И. Кононовым и проф. А. И. Стаховым. Принимая во внимание устоявшуюся в российской административно-правовой науке терминологию, кафедра административного права и процесса МГЮА исходит из того, что административный процесс может быть представлен в трех видах: управленческий процедурный процесс; юрисдикционный правоохранительный процесс; административное судопроизводство. В связи с этим, во-первых, не следует злоупотреблять новыми терминами и усложнять неологизмами теорию и законодательство, а значит, образовательную и правоприменительную деятельность. Во-вторых, необходимо объединить усилия российских ученых-административистов для продвижения во властных структурах проекта закона, регламентирующего административно-процессуальную деятельность органов публичной власти. При этом не столь важно, как будет называться данный закон — об административных процедурах или об административных производствах.

Заведующий сектором административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук д-р юрид. наук, проф. М. Н. Кобзарь-Фролова в докладе «Административный процесс и административные процедуры в трудах классиков советского права: актуальность и современность модели» сделала вывод о том, что тема административного процесса и в 60-е, и в 90-е гг. прошлого столетия была неким порогом и оказалась наиболее слабо развита в трудах советских (российских) ученых-административистов. Поддерживая позицию проф. А. И. Стахова, докладчик подчеркнула важность и значимость синхронизации научных представлений и выработки унифицированных подходов к понятию и сути административного процесса, созданию единой российской модели административного процесса на основе тех знаний, которые были выработаны основоположниками советского (российского) административного процесса Б. М. Лазаревым, В. Д. Сорокиным и др.

Следовало бы договориться об основных понятиях: «процесс», «административный про-«процессуальное законодательство», «процедура», «производство по делам» и т. д., дать толкование, выделив их сущность и характерные признаки. Основываясь на трудах классиков советского (российского) административного процесса, докладчик охарактеризовала понятие «процесс» как совокупность действий участников, которые нормативно определены, складываются в систему, имеют цель и направлены на разрешение конкретного дела. Суть процесса состоит в основанной на нормах процессуального права последовательности соответствующих действий.

Судья Второго арбитражного апелляционного суда д-р юрид. наук, проф. П. И. Кононов в докладе «Несколько тезисов в защиту интегративного понимания административного проиесса» для уяснения сути проблемы предложил обратиться к системному толкованию норм п. «о» ст. 71, п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации. Такое толкование позволяет сделать вывод о том, что назначением административнопроцессуального законодательства является регулирование не только судебного админи-(административного стративного процесса судопроизводства), но и процессуальной деятельности органов публичной администрации, т. е. внесудебного административного процесса.

Во многих зарубежных государствах, в том числе европейских (например, в Италии и Испании), в структуру административного процесса включается не только административное судопроизводство, но и внесудебная, квазисудебная деятельность административно-юрисдикционных органов, в частности, административных трибуналов, по разрешению отдельных категорий споров. По сути, аналогичную квазисудебную административно-процессуальную деятельность в России осуществляют Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы, а также Патентное ведомство.

Не следует забывать положительный исторический опыт формирования и действия административно-процессуального законодательства в бывших социалистических государствах Восточной Европы (Болгария, Венгрия, Польша, Чехословакия, Югославия), в которых в 50–60-е гг. прошлого века были приняты законы об административном процессе, понимавшемся как процессуальная деятельность органов управления.

Административно-процессуальная деятельность публичной администрации и административное судопроизводство тесно взаимосвязаны, взаимодействуют между собой, интегрированы друг в друга, поскольку суды рассматривают административные дела, изначально возбужденные и частично или полностью разрешенные органами публичной администрации. В связи с этим внесудебное (административное) и судебное разрешение административных дел образуют две составные взаимосвязанные части одного общего правового явления – административного процесса. Административный внесудебный процесс осуществляется в форме административного производства (а не админи-

стративной процедуры), а административный судебный процесс – в форме административного судопроизводства.

Заведующий кафедрой административного и финансового права Кубанского государственного университета д-р юрид. наук, проф. Е. Б. Лупарев в докладе «Теория административного процесса сквозь призму теории правоотношений» подчеркнул, что понимание приадминистративно процесса роды требует определения его места среди подобных юридических явлений типа гражданского, арбитражного, уголовного и конституционного судебного процессов. Для этого необходимы фундаментальные теоретические конструкции, среди которых главенствующая роль отводится теории административно-процессуальных правоотношений. Важное значение при разработке данной теории имеет содержание таких понятий, как объект и предмет административно-процессуального правоотношения. Действующее законодательство подталкивает к мысли о том, что объект административно-процессуального правоотношения лежит в сфере публичных интересов, связанных с конфликтным взаимодействием субъекта и объекта государственного управления. Подобное понимание со всей очевидностью соотносит административный процесс с иными классическими видами юридического процесса, в то же время представляя собой качественный симбиоз сложившихся отраслевых процессуальных теорий. В этом контексте определяющими границами объекта и предмета административно-процессуального правоотношения выступают объект и предмет административного судопроизводства, производства по делам об административных правоотношениях и служебно-дисциплинарного производства.

Профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России д-р юрид. наук, проф., засл. работник высшей школы Российской Федерации А. А. Каплунов выступил с докладом «Современные подходы к пониманию административного процесса как результат и основа развития административно-процесотечественного суального законодательства». По утверждению ученого, после вступления в силу КАС РФ в юридической литературе обозначились следующие подходы к пониманию административного процесса: судебный (проф. Ю. Н. Старилов), комплексный на основе юрисдикционного

(проф. Н. Г. Салищева), комплексный на основе управленческого (проф. А. И. Каплунов) и интегративный (проф. А. Б. Зеленцов, проф. П. И. Кононов и проф. А. И. Стахов).

Сторонники судебного подхода отождествляют административный процесс с административным судопроизводством. Вряд ли с этим можно согласиться, поскольку отраслевая процессуальная природа «административного» судопроизводства обусловливается не предметом правового регулирования (материально-правовым содержанием разрешаемых дел), не категорией рассматриваемых дел (предметом спора), а типом единого метода правового регулирования, в качестве которого выступает гражданскоправовой тип регулирования общественных отношений. Каналом реализации данного метода служит состязательный тип юрисдикционного процесса, который по своей природе является гражданско-процессуальным. К сожалению, видовая процессуальная идентификация «административного» судопроизводства и отраслевая принадлежность норм КАС РФ определены законодателем в самом КАС РФ исключительно на основе предмета правового регулирования при полном игнорировании особенностей метода правового регулирования.

Отечественная теория административного процесса как вида юридического процесса исходит из того, что административно-процессуальная деятельность обеспечивает реализацию административно-правового типа регулирования общественных отношений в сфере государственного управления, предполагающего доминирование предписания (обязанности). Административный процесс связан с исполнением субъектом государственного управления возложенных на него обязанностей.

Административное судопроизводство имеет связь с собственно административным процессом постольку, поскольку решения субъекта государственного управления, принятые в ходе его административно-процессуальной деятельности и затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан, могут быть оспорены, а затем рассмотрены и разрешены в порядке административного судопроизводства. Данная связь является материально-правовой, поскольку оба вида процессуальной деятельности обеспечивают реализацию норм административного права и объединены предметным единством материально-правового регулирования (вне зависимо-

сти от процессуальных особенностей). Процессуального единства между процессуальными формами деятельности органов исполнительной власти и административным судопроизводством нет, это разные типы юридического процесса. Их «интеграция» невозможна.

Предлагаемые в юридической литературе подходы к пониманию административного процесса (за исключением судебного) есть результат вынужденного компромисса, обусловленного изменениями в российском процессуальном законодательстве. При этом наиболее точным по терминологии и сбалансированным по содержанию следует признать комплексный на основе управленческого подход, опирающийся на определенное предметное единство разрешаемых административных дел в рамках соответствующих административных производств и административного судопроизводства.

Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук д-р юрид. наук, проф. А. А. Гришковеи в своем докладе «Размышления об административном процессе в современной России» напомнил, что научная дискуссия о понимании административного процесса в российской юридической науке ведется уже не один десяток лет. В настоящее время ее во многом стимулирует продолжающаяся работа по третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях, в рамках которой принято принципиальное решение о подготовке самостоятельного Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Докладчик считает, что в основу построения российской модели административного процесса следует положить понимание предмета административного права как одной из отраслей современного российского права, в лоне которого должны оставаться административный процесс, все его формы и правовые проявления.

Попытки выделить административно-процессуальное право в качестве самостоятельной отрасли права, находящейся вне административного права, не представляются конструктивными в силу особенности предмета отрасли, которая состоит в том, что образующие ее материальные и процессуальные нормы неразрывно слиты. Напротив, уголовное право и уголовный процесс в основе своего разделения имеют, вопервых, историческую традицию, во-вторых, фундаментальное положение о необходимости таким образом обеспечить дополнительные гарантии прав человека и гражданина при применении наиболее репрессивного вида государственного принуждения – уголовного.

Административное принуждение менее репрессивно, если говорить о непосредственном воздействии на лицо, привлекаемое к административной ответственности, а само административное правонарушение, в отличие от преступления, законодатель общественно опасным не считает, хотя многие отечественные административисты с таким подходом и не согласны.

Как представляется, наиболее стройная и логичная, по мнению докладчика, концепция предмета административного права была предложена во второй половине 90-х гг. проф. К. С. Бельским. Согласно данной концепции система административного права включает три подотрасли: управленческое право, полицейское право, право административной юстиции. Каждая подотрасль состоит не только из материальных норм, но и из неразрывно связанных с ними, обеспечивающих их реализацию процессуальных норм. Специфика материальных норм каждой подотрасли сказывается на их процессуальных составляющих, порождает их особенности. Для управленческого права характерно наличие большого объема процедурных норм, которые регулируют позитивную деятельность органов исполнительной власти и никак не связаны с правонарушением, например, выдача лицензии или предоставление государственных услуг. Есть такие нормы и в полицейском праве. Процедурные нормы не унифицированы и к административному процессу могут быть отнесены лишь весьма условно.

Ближе к административному процессу находятся процессуальные нормы, относящиеся к полицейскому праву и прежде всего нормы, регламентирующие производство по делу об административном правонарушении. Являясь нормами административной юрисдикции, они не относятся к собственно административному процессу. В связи с этим глубоко ошибочной представляется точка зрения тех авторов, которые не различают административную юрисдикцию и административную юстицию и предлагают, пусть даже в перспективе, рассматривать в рамках КАС РФ не только собственно административные дела, но и дела об административных правонарушениях, которые в настоящее время на основании ст. 23.1 КоАП РФ отнесены к компетенции судей. Как известно, законодатель возложил на суд не только осуществление правосудия, являющееся его исключительной прерогативой, но и юрисдикционные полномочия, которые суд успешно делит с другими органами административной юрисдикции, указанными в гл. 23 КоАП РФ. Такой подход не случаен. Он призван обеспечить дополнительные юридические гарантии прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, поскольку судьи являются наиболее квалифицированными в правовом отношении лицами, носителями государственной, в данном случае судебной власти, прошедшими жесткую процедуру профессионального отбора. Предполагается, что они должны принимать наиболее взвешенные решения, не допускать умаления прав и свобод человека и гражданина.

Процессуальные составляющие управленческого права и полицейского права в их совокупности могут характеризоваться не иначе, как квазиадминистративный (лат. quasi — как будто, будто бы) процесс. Поэтому в узком, истинном его понимании административный процесс следует рассматривать только как административную юстицию, т. е. разрешение административных дел судом на основании и в порядке, предусмотренных КАС РФ.

Процессуальные нормы, относящиеся к управленческому праву и праву полицейскому, административно-процессуальными, строго говоря, считать трудно. Ближе всего к административному процессу в плане формы, но никак ни его содержания и правовой природы, только производство по делу об административном правонарушении, четко регламентированное в КоАП РФ.

Не будет лишним отметить, что в ранних комментариях Конституции Российской Федерации четкое понимание административного процесса отсутствовало. Названный процесс в них ошибочно ассоциировался с производством по делу об административном правонарушении. Объясняется это просто. В нашей стране в советский период государственного строительства административной т. е. правового механизма, регламентирующего противостояние личности и государства при защите от действительных или мнимых нарушений ее прав и свобод, не было, а потому не сформировалась и соответствующая традиция. После вступления же в силу КАС РФ отечественный

административный процесс получил четкое правовое оформление в нормах закона.

Заведующий кафедрой административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета канд. юрид. наук, доц. А. И. Сахно свой доклад «Административно-процессуальные основы стратегического планирования субъектов Российской Федерации по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения» начал с констатации того, что традиционная научная дискуссия последних десятилетий по проблемам административного процесса приобрела новый импульс в связи с принятием КАС РФ, который стимулировал появление новых аргументов и научных взглядов относительно понятия, содержания, структуры и правовой природы административного процесса на современном этапе развития науки административного права. Отдавая дань уважения проф. Ю. Н. Старилову и его научной школе, опирающейся на судебную концепцию административного процесса, докладчик отмечает веские аргументы сторонников управленческого подхода, указывающих на интегративные свойства административного процесса (проф. П. И. Кононов, проф. А. И. Стахов и другие ученые). Названный подход представляется ему более верным и продуктивным, позволяющим охватывать правовым воздействием более широкий круг отношений административно-процессуального характера.

Исследование административно-процессуальных основ разработки, принятия, реализации и корректировки специальных документов стратегического планирования в Российской Федерации подтверждает обоснованность и актуальность интегративной теории административного процесса.

Заместитель начальника (по научной работе) Сибирского юридического института МВД России д-р юрид. наук, доц. Н. Н. Цуканов в своем докладе «О современном понимании административного процесса» обратил внимание участников конференции на то, что обоснование содержания понятия административного процесса ссылками на действующее законодательство вряд ли можно считать убедительным. Крайне немногочисленные, эпизодические упоминания об административном процессе в федеральном законодательстве, очевидно, не имеют системного характера. Трудно представить, что разработчики различных законопроектов использова-

ли какую-либо иную единую основу, нежели та, на которой строится «стандартный» вузовский учебный курс «Административное право».

Тезис проф. Ю. Н. Старилова о КАС РФ как единственном источнике административнопроцессуального права также вызывает вопросы. Помимо положений КоАП РФ и АПК РФ, административное законодательство включает еще и ряд других норм об административном судопроизводстве, не охватываемых КАС РФ и касающихся, например, приостановления, аннулирования лицензий, помещения несовершеннолетнего в центр временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел или специальное учебновоспитательное учреждение закрытого типа, рассмотрения судом материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий, применения к военнослужащим дисциплинарного ареста или привлечения их к материальной ответственности и т. д.

На взгляд докладчика, дискуссия о конечном варианте структуры административного процесса завершится лишь тогда, когда будет, наконец, внесена ясность по поводу того, общественные отношения какие подлежат административно-процессуальной регламентации, а какие нет. Следует ли, например, считать административным процессом направление органом, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии наркотического опьянения, на медицинское освидетельствование в соответствии со ст. 44 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»? Если нет, то чем подобная мера отличается от аналогичного (предусмотренного указанной статьей) постановления судьи? Можно ли, далее, считать административно-процессуальным порядок проникновения сотрудника полиции в жилое помещение на основании ст. 15 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»? На эти и подобные им вопросы необходимо дать четкий ответ.

Профессор кафедры конституционного и административного права Краснодарского университета МВД России д-р юрид. наук, проф. В. В. Денисенко в докладе «Административный процесс: на перепутье традиционного

и инновационного подходов» высказал мнение о том, что в отличие от уголовного и гражданского процессов, структура и содержание которых не подвергаются ревизии, административный процесс является динамичным социально-правовым явлением, и пути его развития вызывают жаркие дискуссии, причем не только среди ученыхадминистративистов.

Господствовавшая на протяжении нескольких десятилетий юрисдикционная концепция административного процесса (проф. Н. Г. Салищева) базировалась на том, что его природа так же, как и природа гражданского и уголовного процессов, обусловлена разрешением спора и применением административного принуждения. Новым, революционным импульсом к развитию теории административно-процессуального права явилось формирование управленческой концепции административного процесса, согласно которой названный процесс понимается как осуществляемая во внесудебном порядке государственновластная деятельность, с помощью которой решениям органов исполнительной власти придается юридическая форма нормативных правовых и индивидуально-правоприменительных актов (проф. В. Д. Сорокин). Существование двух упомянутых концепций расширило представление об административном процессе, который стал восприниматься как совокупность двух его видов, а именно - административно-юрисдикционного (административно-деликтного) и административно-управленческого процессов.

Принятие и вступление в силу КАС РФ вывело споры о структуре административного процесса на новый уровень. На взгляд докладчика, этот шаг законодателя означает узаконение третьего вида административного процесса – административно-судебного.

Не соглашаясь с тем, что «административное судопроизводство – единственный вид российского административного процесса» (проф. Ю. Н. Старилов), докладчик подчеркнул, что подобная точка зрения, вызывающая критику сторонников интегративной теории административного процесса, имеет позитивный посыл, поскольку относит административное судопроизводство к административному процессу. Подобная позиция противоречит той, которая закреплялась в действовавшей до 17 апреля т. г. Номенклатуре научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утвержденной приказом Минобрнауки России

от 23 октября 2017 г. № 1027. В этом документе административное судопроизводство было отнесено к областям исследований, включенных в паспорт научной специальности 12.00.15 «Гражданский процесс, арбитражный процесс». Именно отстаивание в процессе разработки новых паспортов научных специальностей недопустимости нахождения административного судопроизводства в гражданском процессе может стать лейтмотивом дальнейших дискуссий о структуре современного российского административного процесса.

Начальник кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России д-р юрид. наук, проф., засл. юрист Российской Федерации О. И. Бекетов в своем докладе «Два административных процесса: подлинный и мнимый» охарактеризовал административное производство как совокупность юридических норм, установленных соответствующими органами публичной власти, основывающихся на процедурных правилах, которыми должны руководствоваться уполномоченные должностные лица при регулировании движения административного дела от момента его возникновения до завершения - принятия административного решения благоприятного (положительного) или неблагоприятного (отрицательного) характера - на всех стадиях административно-процессуальной деятельности. В приведенном определении понятия административного производства исключительно важна связь административнопроцессуальной (или просто административной) деятельности с ее итогом - принятием административного решения положительного или отрицательного характера. Дальнейшие этапы стадии обжалования административного решения по вертикали административно-публичной власти либо в суд – выступают продолжением административного процесса вплоть до утверждения итогового решения. По мнению докладчика, это можно назвать подлинным административным процессом.

В некоторых случаях административнопроцессуальные нормы вынужденно заменяют собой уголовно-процессуальные вследствие некорректного, искусственного «помещения» в отрасль административного (в том числе, административно-судопроизводственного) права уголовно-правовых по своему содержанию институтов. Речь идет, в частности,

об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, основанном на судимости за тяжкие либо неоднократно совершенные иные умышленные преступления, административных наказаниях в виде административного ареста, а также, возможно, конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения. Подобного рода административный процесс, фактически подменяющий собой процесс уголовный, может быть назван псевдо- или мнимым административным процессом по причине грубого искажения лежащих в его основе принципов, соответствующих иному целеполаганию самого дела, иному характеру процессуальных отношений.

Наряду с этим к псевдо- или мнимому административному процессу вполне можно отнести разнообразные управленческие процедуры, правила, регламенты, хотя и устанавливающие, причем весьма детально, определенные порядки, но никак не связанные с принятием итогового административного решения.

По мнению и. о. декана юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и управления канд. юрид. наук, доц. О. Н. Шерстобоева, выступившего с докладом «О сущности и структуре административного процесса», в настоящее время административно-процессуальная деятельность, бесспорно, представлена: 1) разрешением в соответствии с КАС РФ и АПК РФ споров, возникающих из публичных правоотношений, в судах общей юрисдикции и арбитражных судах; 2) производством по делам об административных правоотношениях. Здесь статус судьи, рассматривающего дело об административном правонарушении, по сути, не отличается от статуса должностного лица или органа, реализующих полномочия, предоставленные КоАП РФ; 3) «квазисудебной» деятельностью публичной администрации, направленной на разрешение конфликтной ситуации (примером может служить деятельность антимонопольных и налоговых органов).

Дискуссия о сущности и структуре административного процесса должна продолжаться в направлении выяснения сути административных процедур в контексте известных многим зарубежным правопорядкам законов об административных процедурах. Здесь заслуживает внимания теория о материальной природе процедур, определяющих реализацию форм госу-

дарственного управления. Можно провести аналогию с гражданским правом: никто не спорит, что разрешение гражданского спора осуществляется в рамках гражданского процесса, но нет споров также и о том, что процедура заключения договора поставки относится к материальному гражданскому праву. Аналогично обстоит дело и в административном праве: процедура принятия акта государственного управления - это часть материального административного права, относящаяся к формам государственного управления. При этом не следует упускать из виду, что главным в дискуссии о сущности и содержании административного процесса является вопрос не о том, как следует именовать соответствующие общественные отношения управленческого характера, а о том, как правильно их урегулировать.

В своем докладе «Об интегративной взаимосвязи внесудебного и судебного разрешения административно-деликтных дел» доцент кафедры административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия канд. юрид. наук, доц. Н. В. Ландерсон указала, что интегративная взаимосвязь публичной администрации, реализующей возложенные на нее административноделиктные полномочия, с судами прослеживается по двум видам административно-деликтных дел: 1) об административных правонарушениях (или, иначе, делам об административно-наказуемых деликтах); 2) о нарушениях обязательных требований, выявляемых органами публичной администрации в ходе контрольно-надзорного производства, по результатам которого вносится предписание об устранении нарушения (делам об административно-устранимых деликтах).

Анализ норм действующего законодательства Российской Федерации (КоАП РФ, гл. 25 АПК РФ, КАС РФ, Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и др.), регулирующего порядок производства по делам об административных правонарушениях и контрольно-надзорного производства, в ходе которых обеспечивается движение административно-деликтных дел, рассмотрение и разрешение их по существу, позволяет выявить две проблемы, требующие внимания со стороны ученых-административистов и законодателя.

Во-первых, в КоАП РФ остается неурегулированной процессуальная форма обращения

органов публичной администрации в суды общей юрисдикции при передаче на рассмотрение административно-деликтных дел. В действующих АПК РФ и КАС РФ такая процессуальная форма определена (например, заявление административного органа в арбитражный суд с требованием о привлечении юридического лица или индивидуального предпринимателя к административной ответственности в порядке гл. 25 АПК РФ или административное исковое заявление о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено, в порядке ст.ст. 265.1–265.5 гл. 27.1 КАС РФ). Для решения данной проблемы следовало бы предусмотреть в КоАП РФ процессуальную форму обращения органов публичной администрации в суд, иной уполномоченный орган (например, вынесение определения о направлении материалов дела об административном правонарушении на рассмотрение или (по аналогии с гл. 25 АПК РФ) подачу заявления с требованием о привлечении к административной ответственности).

Во-вторых, недостаточно урегулировано административное судопроизводство по некоторым видам административно-деликтных дел, предусмотренным не КоАП РФ, а другими федеральными законами. Например, согласно пп. 11, 12 ст. 20 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии в случае неустранения лицензиатом в установленный лицензирующим органом срок исполнения вновь выданного предписания грубого нарушения лицензионных требований. Однако административное судопроизводство по административным делам об аннулировании лицензии в настоящее время в действующих процессуальных законах не регламентировано. Аналогично обстоит дело и в сфере оборота оружия. В связи с этим предлагается предусмотреть в КАС РФ самостоятельную главу, посвященную производству по административным делам об аннулировании лицензии и (или) разрешения.

Заместитель декана юридического факультета, профессор кафедры административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета дрюрид. наук, проф. О. С. Рогачева в докладе «Ис-

полнение решений о признании оспариваемых индивидуальных административных актов незаконными и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истиа: теория, практика и способы предотвращения неисполнения» привлекла внимание участников конференции к сфере исполнительного производства. Проблема исполнения касается не только судебных решений, принятых по результатам рассмотрения административного дела, но и административных актов органов публичного управления. Весьма важным представляется выяснение свойств судебного решения как действенного средства защиты субъективных и объективных публичных прав. «Законная сила» судебного решения предполагает постановку концептуального вопроса о том, как соотносится вынесенный судом и вступивший в законную силу судебный акт правосудия с реальным восстановлением нарушенного субъективного права или законного интереса. Возможно ли обеспечить принудительное исполнение любого вступившего в законную силу судебного постановления или судебное решение должно обладать свойством исполнимости?

Как известно, ч. 3 ст. 227 КАС РФ содержит требование к резолютивной части судебного решения, заключающееся в том, что в случае удовлетворения административного иска «суд указывает на необходимость принятия решения по конкретному вопросу, совершения определенного действия либо на необходимость устранения иным способом допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца и на срок устранения таких нарушений». Но каким образом и будет ли исполняться указанное судебное решение, какова и реальна ли ответственность за его неисполнение? Ответы на эти вопросы имеют фундаментальное значение.

В целях обеспечения реализации права на справедливое судебное разбирательство исполнение решения суда необходимо рассматривать в качестве неотъемлемой части административного судопроизводства, и судебные решения должны исполняться в разумные сроки. Реальное исполнение решения является обязательным условием последовательной и надлежащей правовой защиты. При бездействии органов исполнительной власти или чрезмерной задержке исполнения судебных решений такая защита будет неполноценной, что в правовом государстве является недопустимым.

В докладе «О комплексном подходе к пониманию административного процесса» профессор кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета д-р юрид. наук, доц. С. В. Барабанова в связи с непрекращающейся и даже усиливающейся дискуссией о сущности и содержании административного процесса вспомнила ходовую цитату из трудов классиков марксизмаленинизма, позволявшую студенту блеснуть этим обязательным знанием, а также безошибочно охарактеризовать взаимосвязь материального и процессуального права: «Один дух должен одушевлять процесс и законы, ибо процесс есть только форма жизни закона, следовательно, проявление его внутренней жизни»¹.

Используя только этот прочный фундамент, можно было бы легко объяснить, что такое административный процесс. И тогда, безусловно, современные студенты вправе были бы предположить, что вся деятельность органов исполнительной власти и есть административный процесс, поскольку ее основное назначение состоит в управлении жизнедеятельностью государства и общества путем исполнения законов. Но, во-первых, следует признать, что не стоит злоупотреблять классиками, «выдергивая» цитаты из контекста: все же К. Маркс говорил непосредственно о соотношении уголовного права и уголовного же процесса; во-вторых, сегодняшний взгляд на административный процесс, вне всякого сомнения, подпитывается реалиями существующих кодексов (или их отсутствием), а не только содержанием управленческой деятельности.

В связи с этим в интересах максимального приближения дискуссии к потребностям образовательного проиесса (отметим, кстати, что никто не оспаривает право на существование этого словосочетания), хотелось бы отметить наличие у юрисдикционного процесса и правоприменительной деятельности сходных черт, что, к сожалению, мало исследуется. Докладчик считает необходимым комплексное, последовательное изучение административного права и административного процесса, включающего, в том числе, административное судопроизводство, главным образом, в целях формирования надлежащего понимания сущности управленческой деятельности и форм ее процессуального обеспечения.

Доцент кафедры административного права Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова канд. юрид. наук, доц. А. А. Демин в своем докладе «Административный процесс как форма деятельности судов административной юстиции» выдвинул тезис о том, что процессуальное право имеет возможность существовать и без материального права. Оно применяется тогда, когда возникает правовой спор о конкретном казусе материального права. Этот факт позволяет разрабатывать процессуальный кодекс, не обусловливая его применением к конкретной отрасли права и сектору действующего законодательства, отрасли народного хозяйства.

Сейчас административно-правовая наука и административное нормотворчество в Российской Федерации характеризуются множественностью кодексов, несколько из них – процессуальные: КоАП РФ, КАС РФ, проект общего процессуального кодекса, частично АПК РФ.

На взгляд докладчика, множественность процессуальных кодексов во многом связана с неумением большинства юристов отличать материальное право от процессуального. В КоАП РФ, как известно, содержатся и материальные, и процессуальные нормы. При четком понимании отличия материального права от процессуального в административном праве, как и в других правовых отраслях, насчитывались бы только два кодекса: материальный и процессуальный. Но суды административной юстиции, которых у нас как бы и нет, не могут работать в отсутствие Административно-процессуального кодекса.

Предлагается конкретно рассмотреть вопрос возобновления так некстати окончившейся реформы В. И. Радченко 2000 г., ибо потребность в ведомственных судах административной юстиции ощущается и в России, в этой части не особо отличающейся от стран, где такие суды возникали естественным путем для удовлетворения потребности народного хозяйства в них.

В частности, недавно на заседании Совета по развитию цифровой экономики министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации М. И. Шадаев предложил создать в России специализированный ведомственный суд по оперативному и недорогому разрешению конфликтов и споров о деятельности властных административных органов

¹ *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 158.

по вопросам кибернетики, цифровизации. Пока это единичный пример.

В эпоху борьбы с коронавирусной инфекцией, служебные медицинские отношения вызывают пристальное внимание и порождают административные споры. Однако у юристов не возникают предложения по канализации их в судах административной юстиции. Вопрос об институциональном закреплении таких судов пока даже и не встает.

Доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия канд. юрид. наук В. А. Зюзин в докладе «Чересполосица традиционной и современной терминологии как барьер в понимании административного процесса» проанализировал термины, которые используются в отечественной юридической науке для характеристики административного процесса, с точки зрения их понимания в России и зарубежных странах.

В частности, отмечена невозможность использования в России термина «административные процедуры» без его смешения на практике или с административными производствами, или административными регламентами. При этом в зарубежных странах административная процедура — это стандарт или система взаимоотношений граждан и организаций с администрацией вне суда или квазисудебного органа, призванные обеспечивать защиту прав частных лиц от нарушений со стороны публичной администрации.

Трактовка административной юрисдикции в административном праве зарубежных стран также кардинально отличается от российской. На Западе административная юрисдикция понимается не в связке с понятием «административная ответственность», а в паре с институтом «административная юстиция» как предметная и территориальная компетенция судебного или квазисудебного органа.

По мнению докладчика, в текущих правовых условиях во избежание неверного толкования зарубежной юридической терминологии, а также в целях устранения барьеров, препятствующих правильному пониманию административного процесса, следует выделять внесудебный административный и судебный административный процессы, в рамках которых сформированы и продолжают формироваться отдельные виды соответственно административного производства и административного судопроизводства.

Доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России канд. юрид. наук, доц. П. Е. Спиридонов в докладе «Стадии административного процесса как ключ к пониманию административного процесса для понимания его сущности, а также определения соотношения понятий «административное судопроизводство».

Стадии административного процесса являются одной из важнейших его характеристик, поскольку именно благодаря им деятельность субъектов административно-процессуальных правоотношений по разрешению административных дел может быть признана процессуальной. Стадии юридического процесса определяют особенности разных его видов и различия между ними. Как и в любом юридическом процессе, в административном стадии необходимо рассматривать в качестве самостоятельных, но в то же время взаимосвязанных частей, когда административное дело переходит из одной стадии в другую, и одна стадия не может возникнуть без предыдущей. Таким образом, обеспечивается поступательное развитие административнопроцессуальных правоотношений от их возникновения (при возбуждении административного дела) до окончания (когда исполняется решение). Стадии административного процесса характеризуются следующими признаками:

- наличием итоговых административнопроцессуальных решений, которые, с одной стороны, отделяют стадии друг от друга, а с другой – связывают их между собой;
- определенным кругом участников административно-процессуальных отношений, возникающих на конкретной стадии административного процесса, когда участники могут меняться;
- конкретным видом административно-процессуальных правоотношений. Так, правоотношения, возникающие в рамках установления обстоятельств дела или его расследования, будут отличаться от правоотношений на стадии рассмотрения административного дела.

Для определения места административного судопроизводства в структуре административного процесса необходимо понимать, что суд как субъект административно-процессуальных правоотношений может вступать в процесс на разных его стадиях, и он не является единственным

субъектом административно-процессуальных отношений, который принимает юридически значимые процессуальные решения.

Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия канд. юрид. наук, доц. И. Г. Бавсун в докладе «Административные процедуры в процессе управления» отметила, что управление как деятельность по достижению целей организации облачена в процессуальную форму, имеющую процедурное наполнение. Процесс государственного управления осуществляется большей частью посредством административных процедур, которые формируют архитектуру процесса, связывают в единый цикл все его стадии, обеспечивая последовательность и структурированность управленческой деятельности. Но нельзя забывать, что непременным свойством последней является эффективность, которая обеспечивает стабильность и последовательность развития общественных отношений в целом. Наполнение же государственного управления разного рода сложными административными конструкциями - процедурами исключает или существенно затрудняет достижение поставленных целей. Именно требование эффективности государственного воздействия обязывает найти оптимальное сочетание формы административной процедуры и ее направленности на достижение общественно-полезного результата. Нагромождение элементов, не несущих смысла, превращает управление в процесс, лишенный логики, где «деятельность» подменяет собой «результат», что приводит к подрыву авторитета органов государства в целом. Основной сферой приложения усилий в этом направлении является оценка процедур на предмет их эффективности как характеристики, определяющей соотношение затраченных усилий и полученного в процессе деятельности результата.

По утверждению заместителя начальника отдела по вопросам депортации земельного ведомства по делам иммиграции и беженцев МВД федеральной земли Шлезвиг-Гольштейн (ФРГ) канд. юрид. наук А. Д. Майле, представившего доклад «Законодательство об административное право является одной из самых обширных и хорошо разработанных отраслей немецкой системы права. Вся современная германская теория административного права, ставшая об-

разцом для многих континентальных правовых систем, строилась выдающимся немецким ученым О. Майером на творческой переработке, в том числе цивилистической науки и гражданского законодательства Франции XIX в. Сегодня административное право ФРГ – это право, регулирующее деятельность государственных, муниципальных органов и структур, реализующих функции публичного управления.

Реализация прав и свобод человека и гражданина в Германии зависит от неукоснительного соблюдения законов и иных нормативных правовых актов многочисленными субъектами административной власти. Последние, выполняя свои задачи, функции и обязанности, используя предоставленные полномочия, осуществляют правовую деятельность: принимают правовые нормативные и индивидуальные акты управления, т. е. регулируют широкий круг общественных отношений, затрагивающих права, свободы и законные интересы физических лиц, права и законные интересы организаций. Поэтому важно, чтобы эти акты соответствовали закону, а организационная деятельность субъектов управления строилась в соответствии с требованиями принципа законности.

Центральное место в системе правового регулирования деятельности административных органов Германии занимает Закон от 25 мая 1976 г. «Об административных процедурах» (нем. Verwaltungsverfahrensgesetz), явившийся важной вехой в истории становления германского административно-процессуального законодательства. В настоящее время в ФРГ общие стороны различных административных процедур регулируются единым нормативным правовым актом.

Административная процедура по названному закону представляет собой деятельность органов власти, носящую внешний характер и направленную на проверку предпосылок административного дела, подготовку и издание административного акта или заключение публично-правового договора. Именно поэтому в законе нормы о понятии административного акта, его признаках, критериях действительности и недействительности, основаниях для отмены и отзыва занимают центральное место.

Сегодня Российская Федерация — едва ли не единственная из постсоветских республик, где отсутствует законодательный акт, устанавливающий общие принципы административных процедур, применяемых в рамках важнейших

видов административного производства и в целях принятия административных правовых актов. Необходимость в подобном законе очевидна. С его изданием работу по формированию современного российского административно-процессуального законодательства в общем можно будет считать завершенной.

Подводя итоги всероссийской научно-практической конференции, *Ю. П. Соловей* отметил, что, несмотря на очевидное и подчас принципиальное различие в подходах к пониманию административного процесса, участники конференции оказались единодушными в признании настоятельной необходимости разработки и при-

нятия законодательных актов, обеспечивающих надлежащий уровень процессуализации административной деятельности и, соответственно, надежную защиту прав и законных интересов граждан и организаций в сфере их взаимоотношений с публичной администрацией. Хотелось бы надеяться, что в ближайшей перспективе ученыеюристы сумеют выработать консолидированную позицию по вопросу построения модели отечественного административного процесса. Нет сомнения, что воплощение этой позиции в законодательных решениях явится одним из важных шагов на пути обретения Российской Федерацией качеств правового государства.

Поступила | Received 18.08.2021 Поступила после рецензирования и доработки | Revised

31.08.2021 Принята к публикации | Accepted 31.08.2021