

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-261-276



Оригинальная научная статья

Современные подходы к пониманию административного процесса как результат и основа развития отечественного административно-процессуального законодательства

Андрей Иванович Каплунов*

✉ and-kaplunov@yandex.ru

Ул. Летчика Пилютова, 1, Санкт-Петербург,
198206, Россия

Аннотация. В статье представлен обзор и анализ современных подходов к пониманию административного процесса как отраслевого вида юридического процесса, сложившихся в отечественной теории с учетом изменений, произошедших в процессуальном законодательстве Российской Федерации за последние три десятилетия после крушения СССР в 1991 г. К числу основных подходов к пониманию административного процесса отнесены следующие: комплексный на основе юрисдикционного; интегративный; комплексный на основе управленческого, судебный. Особое внимание уделено критическому анализу судебного подхода к пониманию административного процесса, причин разногласий его сторонников, во-первых, с представителями науки гражданско-процессуального права по поводу определения процессуальной природы административного судопроизводства, во-вторых, с коллегами-административистами в отношении отрицания наличия административно-процессуальных форм деятельности субъектов публичного управления и попытки тем самым дезавуировать отечественную доктрину административного процесса. Методология исследования природы процессуальной деятельности базируется на анализе отраслевого предмета правового регулирования и трех типов единого метода материально-правового регулирования (гражданско-правового, административно-правового и уголовно-правового), каналами реализации которых являются разновидности юридического процесса в форме гражданского, административного и уголовного процессов, в основе которых лежит состязательный или следственный тип юрисдикционного процесса либо правонаделительный тип юридического процесса. Данный методологический подход позволил: 1) установить отраслевую процессуальную природу административного судопроизводства, которая определяется не предметом «спора о праве», а методом правового регулирования, представленным гражданско-правовым типом регулирования общественных отношений, каналом реализации которого является состязательный тип юрисдикционного юридического процесса, являющегося по своей природе гражданским процессом; 2) выявить недостатки закрепленной российским законодательством модели административного судопроизводства, суть которых в том, что состязательный тип юрисдикционного процесса, предназначенный для судебной защиты лица, пострадавшего от действий должностного лица и выступающего в деле в качестве истца, применяется к лицам, нарушившим установленные запреты и ограничения либо совершившим административные правонарушения и выступающим в деле в качестве ответчика; 3) обосновать наличие в структуре административного процесса процессуальных форм деятельности субъектов публичного управления как канала реализации административно-правового типа регулирования общественных отношений и определить перечень административных производств.

Ключевые слова: административный процесс; административное производство; административное судопроизводство; гражданский процесс; предмет материального правового регулирования; типы единого метода правового регулирования; тип юрисдикционного процесса; административная процедура.

Для цитирования: Каплунов А. И. Современные подходы к пониманию административного процесса как результат и основа развития отечественного административно-процессуального законодательства // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 261–276. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-261-276>

© Каплунов А. И., 2021

* Профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7298-8730>; SPIN-код: 3902-0069, AuthorID: 337282.

Original scientific article

Modern Approaches to Understanding the Administrative Process as a Result and the Basis for the Development of Domestic Administrative Procedural Legislation

Andrei I. Kaplunov**

✉ and-kaplunov@yandex.ru

1 Pilot Pilyutov st., Saint Petersburg, 198206, Russia

Abstract. The article provides an overview and analysis of modern approaches to understanding the administrative process as a sectoral type of legal process that have developed in domestic theory, taking into account the changes that have occurred in the procedural legislation of the Russian Federation over the past three decades after the collapse of the USSR in 1991. The process is classified as follows: complex on a jurisdictional basis; integrative; complex on the basis of managerial, judicial. Particular attention is paid to the critical analysis of the judicial approach to understanding the administrative process, the reasons for the disagreements of its supporters, firstly, with representatives of the science of civil procedural law regarding the determination of the procedural nature of administrative proceedings, and, secondly, with specialists in administrative law regarding the denial of the presence of administrative-procedural forms of activity of subjects of public administration and attempts thereby to disavow the domestic doctrine of the administrative process. The methodology for studying the nature of procedural activity is based on the analysis of the sectoral subject of legal regulation and three types of a unified method of substantive regulation (civil, administrative and criminal), the implementation channels of which are varieties of legal process in the form of civil, administrative and criminal process which are based on an adversarial or investigative type of jurisdictional process, or a law-granting type of legal process. This methodological approach made it possible: 1) to establish the sectoral procedural nature of administrative proceedings, which is determined not by the subject of a “dispute about law”, but by the method of legal regulation, represented by the civil law type of regulation of public relations, the implementation channel of which is an adversarial type of jurisdictional legal process, which is its nature as a civil process; 2) to identify the shortcomings of the model of administrative proceedings enshrined in Russian legislation, the essence of which is that an adversarial type of jurisdictional process intended for judicial protection of a person who has suffered from the actions of an official and, acting as a plaintiff in the case, is applied to persons who have violated the established prohibitions and restrictions, or committed administrative offenses and acting in the case as a defendant; 3) to substantiate the presence in the structure of the administrative process of procedural forms of activity of subjects of public administration as a channel for the implementation of the administrative-legal type of regulation of public relations and determine the list of administrative proceedings.

Keywords: administrative process; administrative proceedings; administrative proceedings; civil proceedings; the subject of material legal regulation; types of a single method of legal regulation; administrative procedure.

For citation: Kaplunov A. I. Modern Approaches to Understanding the Administrative Process as a Result and the Basis for the Development of Domestic Administrative Procedural Legislation. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):261-276. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-261-276> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Термин «современные» в отношении подходов к пониманию административного процесса как отраслевого вида юридического процесса предполагает временной момент их возникновения, как правило, это подходы, которые появились после

крушения в 1991 г. СССР на основе изменений, произошедших в законодательстве Российской Федерации за последние три десятилетия и определивших вектор дальнейшей корректировки взглядов отечественных ученых-административистов о понятии и структуре административного процесса.

© Kaplunov A. I., 2021

** Professor of the Department of Administrative Law at the Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Worker of the Higher Education of the Russian Federation; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7298-8730>; SPIN-код: 3902-0069, AuthorID: 337282.

Эти изменения связаны прежде всего с закреплением в ст. 118 Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., *политико-правового* решения о том, что правосудие в Российской Федерации должно осуществляться в том числе посредством «административного» судопроизводства. Кроме того, из содержания ст. 126 Конституции Российской Федерации следует, что данный вид судопроизводства осуществляется по «административным» делам. После этого начались поиск и разработка модели нового для Российской Федерации вида судопроизводства, которые продолжались 21 год.

Это обстоятельство решающим образом повлияло на дальнейшее развитие взглядов российских ученых-административистов на природу и содержание административного процесса как вида юридического процесса и о путях совершенствования административно-процессуального законодательства, о котором сказано в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации.

О СОВРЕМЕННЫХ ПОДХОДАХ РОССИЙСКИХ АДМИНИСТРАТИВИСТОВ К ПОНЯТИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Поиск теоретической модели «административного» судопроизводства и разработка законодательства о нем сопровождалась активизацией сторонников «судебного» подхода к пониманию административного процесса, который долгие годы находился в тени. Согласно позиции сторонников «судебного» подхода, изложенной в журнале «Государство и право» в 2004 г.: 1) административный процесс отождествляется с процессуальной формой административной юстиции, правосудием по «административным делам», с деятельностью суда, при этом 2) ставится знак равенства между административным процессом и административным судопроизводством и высказывается мнение, что 3) «на институт административного процесса нужно посмотреть как на административное судопроизводство (административную юстицию)» [1, с. 6].

Первым на это мнение отреагировал Д. Н. Бахрах жесткой и справедливой критикой в статье

на страницах журнала «Государство и право» в 2005 г. [2, с. 19–25]. По мнению Д. Н. Бахраха, «новая, сложившаяся концепция административного процесса не имеет оснований для существования» [2, с. 24]. В том числе потому, что «административно-процессуальное право, находящееся в совместном ведении, ст. 72 относит не к “процессуальной форме функционирования судебной власти”, а считает его процессуальной формой деятельности публичной исполнительной власти (администрации)» [2, с. 20].

В том же 2004 г. один из основателей отечественной теории административного процесса, автор «юрисдикционной» концепции административного процесса [3, с. 16] Н. Г. Салищева представила свой обновленный взгляд на административный процесс [4, с. 221–232]. «Объективная реальность в сфере общественных отношений, – пишет она, – позволяет обосновать существование и развитие трех видов административного процесса... – *административные процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство* (курсив мой. – А. К.)» [5, с. 27–28]. Данный подход можно назвать *«комплексным»* на основе юрисдикционного».

На это обновленное мнение Н. Г. Салищевой, а именно на отнесение к административному процессу административного судопроизводства, отреагировал В. Д. Сорокин – автор «управленческого» подхода к пониманию административного процесса¹ [6, с. 71–72], отметив, что «административное **судопроизводство...** по определению *не может быть процессом административным* (курсив мой. – А. К.), поскольку осуществляется не органом исполнительной власти, а судом! Это уже процесс судебный, а не административный»².

Несмотря на мнение патриархов отечественной теории административного процесса, количество сторонников «судебного», или «юстиционного» [7, с. 21–22], подхода к пониманию административного процесса из числа ученых-административистов стало расти³.

¹ Сорокин В. Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1968. С. 10.

² Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. для юрид. высш. учеб. заведений. 2-е изд. перераб. и доп. СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2008. С. 218.

³ Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 13 ; Святохина Ю. В. Административно-процессуальное право: формирование и содержание административно-юстиционной модели : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 21 ; Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 10.

В 2013 г. в статье А. Б. Зеленцова, П. И. Кононова, А. И. Стахова, был представлен названный самими авторами «интегративный» подход, согласно которому административный процесс рассматривается как «урегулированная нормами процессуального права и структурно формализованная деятельность органов публичной власти, которая связана с принятием административно-правовых актов, их исполнением либо разрешением споров, возникающих по поводу неправомерности этих актов и/или нарушения ими субъективных публичных прав частных лиц» [8, с. 11–12]. Аналогичная позиция была высказана сторонниками «управленческого» подхода, которые считают, что административный процесс следует рассматривать не только как деятельность по разрешению индивидуальных конкретных дел, осуществляемую субъектом государственного управления, но и как деятельность суда (судей) по обеспечению законности деятельности субъекта государственного управления.

Суть данных точек зрения сводится к готовности сторонников отечественной теории административного процесса к компромиссу со сторонниками судебного подхода и расширению рамок административного процесса за счет включения в него «административного» судопроизводства.

В сентябре 2015 г. в Российской Федерации произошло событие, которое окончательно заставило ученых-административистов нашей страны скорректировать свои взгляды на понятие и содержание административного процесса. Речь идет о вступлении в силу 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ). После этого представители научно-педагогической школы (научная область деятельности «Административное право, административный процесс»)⁴, созданной на базе Санкт-Петербургского университета МВД России, основателем которой является В. Д. Сорокин, были вынуждены скорректировать «управленческий» подход к пониманию административного процесса и трансформировать его в «комплексный на основе управленческого», включив в рамки административного процесса также и деятельность суда по рассмотрению административных дел или экономических споров,

возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Сторонниками «интегративного» подхода административный процесс стал определяться как «взаимосвязанная внесудебная и судебная правоприменительная деятельность по разрешению административных дел, осуществляемая в процессуально-правовых формах административного производства и административного судопроизводства и регулируемая специальной отраслью права – административно-процессуальным правом» [9, с. 501].

В настоящее время есть основание говорить о следующих основных подходах к пониманию административного процесса, сложившихся в Российской Федерации после крушения в 1991 г. СССР: судебном (Ю. Н. Старилов), комплексном на основе юрисдикционного (Н. Г. Салищева), интегративном (А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов и А. И. Стахов) и комплексном на основе управленческого (А. И. Каплунов).

Отнесение законодателем «административного» судопроизводства к административному процессу прежде всего вызвало недовольство представителей гражданско-процессуального права. И послужило дополнительным стимулом для представителей «судебного подхода» к дальнейшему продвижению среди коллег-административистов своей идеи о том, что административным процессом следует считать только «административное судопроизводство», а деятельность органов государственного управления, прежде всего органов исполнительной власти, рассматривать как административно-процедурную, отрицая наличие процессуальных форм их деятельности. Это в свою очередь вызывает недовольство и несогласие большинства ученых административистов, прежде всего сторонников «управленческого» подхода к пониманию административного процесса.

В связи с этим возникают вопросы о причинах несогласия с позицией сторонников судебного подхода к пониманию административного процесса прежде всего представителей гражданско-процессуального права по поводу отнесения административного судопроизводства к административному процессу, а его регламентации к административно-процессуальному

⁴ Указанная научно-педагогическая школа входит в Список научных и научно-педагогических школ Санкт-Петербурга, включенных в реестр ведущих научных и научно-педагогических школ Санкт-Петербурга распоряжением Комитета по науке и высшей школе от 13 декабря 2013 г. № 99 в соответствии с решением Президиума Научно-технического совета при Правительстве Санкт-Петербурга.

законодательству, а также о причинах несогласия коллег-административистов с отрицанием сторонниками судебного подхода наличия административно-процессуальных форм деятельности субъектов государственного управления (органов исполнительной власти). На этих причинах есть необходимость остановиться подробнее.

О НЕСОГЛАСИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА С ПОЗИЦИЕЙ СТОРОННИКОВ СУДЕБНОГО ПОДХОДА К ПРИРОДЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Отвечая на вопрос о причинах разногласий сторонников судебного подхода с представителями гражданско-процессуального права, будем исходить из процессуальных положений, разработанных в рамках отечественной теории административного процесса. Термин «административное» в наименовании одноименного вида судопроизводства указывает на связь данного судопроизводства с административным правом. Материальные нормы и вид юридического процесса, обеспечивающий их реализацию, несомненно, имеют отраслевую связь или корреляцию. Однако она не всегда линейная и прямая, как может показаться на первый взгляд, если брать за основу отраслевое терминологическое единство уголовного права и уголовного процесса и гражданского права и гражданского процесса.

В отечественной теории в числе основных свойств процесса как юридической категории выделяется такое его свойство, как наличие «несомненной, хотя и своеобразной связи процесса – прежде всего гражданского, уголовного и административного с методом правового регулирования» [10, с. 154]. Данное свойство юридического процесса указывает на его связь как с предметом правового регулирования (и отраслевой привязкой материальных норм, реализацию которых он обеспечивает), так и с типами единого метода правового регулирования. Эта связь в трудах В. Д. Сорокина раскрывается следующим образом.

Материально-правовое регулирование на макроуровне (на уровне правовой системы в целом, имеющей отраслевое деление) представлено тремя типами единого метода правового регулирования: гражданско-правовым (дозволения), административно-правовым (предписа-

ния) и уголовно-правовым (запреты). Основные разновидности юридического процесса в форме гражданского, административного и уголовного процессов есть своего рода каналы реализации одноименных типов метода правового регулирования [11, с. 18]⁵.

Наименования типов метода правового регулирования в этой теоретической конструкции получили соответствующую отраслевую привязку, поскольку именно в этих отраслях данные типы метода материально-правового регулирования (путем дозволений, предписаний, запретов) являются доминирующими и проявляются наиболее ярко и рельефно. Такая отраслевая привязка в определенной степени условна, поскольку в любой материальной отрасли в той или иной степени все указанные типы регулирования представлены.

Реализацию гражданско-правового типа регулирования общественных отношений, в котором превалирует дозволение, обеспечивает гражданский процесс, который направлен на защиту прав физических и юридических лиц от нарушений (включает судебный порядок разрешения споров). Гражданское судопроизводство представлено *состязательным* типом юрисдикционного юридического процесса [12, с. 25, 278, 320]. Процессуальная форма этого типа используется для разрешения споров о праве; она включает две стороны спора и арбитра – государство, представленное судом.

В рамках «административного» судопроизводства, о чем прямо сказано в ст. 1 КАС РФ, рассматриваются и разрешаются административные дела «о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций» (тяжебные дела). По сути, это «споры о праве» граждан и организаций с властным субъектом по поводу проблем в реализации дозволений, для разрешения этих споров судом используется состязательный тип юрисдикционного юридического процесса и соответствующая процессуальная форма. Термин «административное» указывает не на процессуальную природу данного судопроизводства, он обусловлен отраслевой принадлежностью материальных норм, закрепляющих *дозволения*, ставшие предметом спора.

Материально-правовые нормы, закрепляющие дозволения, лежащие в основе спора

⁵ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. для юрид. вузов. СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2004. С. 61–71.

о праве, независимо от их отраслевой принадлежности, имеют одинаковую типологию с точки зрения элементов единого метода правового регулирования (он именуется как гражданско-правовой тип). Их реализация обеспечивается в рамках одного и того же типа юрисдикционного юридического процесса (состязательного), который по своей процессуальной природе является гражданско-процессуальным.

Гражданское и административное судопроизводства объединяет то, что они обеспечивают реализацию гражданско-правового типа регулирования, основанного на дозволениях. Отраслевая принадлежность дозволений, по поводу которой возникает спор в рамках административного судопроизводства, их предметное содержание и субъектный состав должны учитываться при установлении особенностей порядка их разрешения, «состязательная» процессуальная форма может иметь модификации, но они не влекут изменения типа юрисдикционного юридического процесса, в рамках которого разрешается этот спор о праве.

Таким образом, так называемое административное судопроизводство является разновидностью процессуальной деятельности, являющейся каналом реализации гражданско-правового типа регулирования общественных отношений, именно это обстоятельство определяет его процессуальную природу. Следовательно, о процессуальном законодательстве, регламентирующем данный вид судопроизводства, речь идет в п. «о» ст. 72 Конституции Российской Федерации.

Однако для наименования данного вида судопроизводства использована терминология, производная от категории рассматриваемых дел, получивших в ст. 126 Конституции Российской Федерации наименование «административных». В свою очередь видовая процессуальная идентификация административного судопроизводства и отраслевая принадлежность норм КАС РФ определены законодателем в самом КАС РФ только на основе «предмета» правового регулирования, при полном игнорировании особенностей «метода» правового регулирования. Для характеристики участников данного судопроизводства, их процессуального статуса и действий в КАС РФ используются следующая терминология: «административный истец», «административный ответчик» (ст. 38), «административная процессуальная правоспособность», «административная процессуальная дееспособ-

ность», «административная процессуальная правосубъектность» (ст. 5), «административное исковое заявление» (ст. 4).

Как видим, терминологическое сопровождение данного вида судопроизводства обусловлено категорией рассматриваемых дел, получивших наименование «административных», а не процессуальной природой порядка их рассмотрения. При этом само наименование категории рассматриваемых дел не вполне корректно, поскольку оно не охватывает всего материально-правового разнообразия рассматриваемых дел. В статье 1 КАС его разработчики вынуждены были указать, что КАС РФ «регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении... других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений». Этот факт свидетельствует о том, что материально-правовое содержание рассматриваемых и разрешаемых дел выходит за рамки административно-правового регулирования, материально-правовая основа «споров о праве» для «административного» судопроизводства не является определяющей. Его процессуальная природа обусловлена не предметом, а *методом* правового регулирования, представленным гражданско-правовым типом регулирования общественных отношений, каналом реализации которого служит *состязательный* тип юрисдикционного юридического процесса, который по своей природе является гражданским процессом.

Ответ на вопрос о том, в чем причина разногласий сторонников судебного подхода из числа административистов с представителями гражданско-процессуального права в оценке отраслевой процессуальной принадлежности КАС РФ и регулируемого им вида судопроизводства, можно сформулировать следующим образом. Причина состоит в том, что отраслевая процессуальная природа «административного» судопроизводства и тип юрисдикционного юридического процесса, который лежит в его основе, определяется в конечном счете не материально-правовым предметным содержанием рассматриваемых дел, а видом метода правового регулирования, который определяет порядок их судебного рассмотрения как канала реализации гражданско-правового типа регулирования общественных отношений. А «поскольку данный тип правового регулирования охватывает различные по своему предмету группы общественных отношений, постольку

гражданский процесс «обслуживает» соответствующие этим группам отношений материальные отрасли» [13, с. 46–47]. Поэтому у представителей гражданско-процессуального права и науки гражданского процесса есть достаточные и веские основания рассматривать данный вид судопроизводства в качестве составной части гражданского процесса. После изложенных выше доводов трудно не согласиться с мнением А. Т. Боннер о том, что «административное судопроизводство в РФ, в полной мере использующее гражданско-процессуальную форму рассмотрения дел, вряд ли может быть названо административно-процессуальной формой рассмотрения дел или административным процессом. Это, по существу, слегка подправленное гражданское судопроизводство, которое к тому же создает для граждан и судей ряд серьезных, а порой и трудноразрешимых проблем» [14, с. 50].

Действующее российское законодательство об административном судопроизводстве создает трудноразрешимые проблемы не только для граждан и судей в ходе правоприменения, но и теоретического и законотворческого характера – для ученых и законодателя.

Так, закрепленная в КАС РФ процессуальная форма «административного» судопроизводства, основанная на состязательном типе юрисдикционного процесса, используется для рассмотрения двух категорий «административных» дел (*тяжебных и по реализации отдельных властных требований*), несмотря на их принципиальное материально-правовое отличие.

Нормы, которые становятся предметом спора в каждой из указанных категорий дел, относятся к различным типам единого метода правового регулирования: в первом случае гражданско-правовому (закрепляют дозволения), а во втором – уголовно-правовому (устанавливают запреты на различные виды противоправного и иного девиантного поведения).

В процессуальном смысле, *тяжебные* дела имеют, как справедливо отмечает Л. А. Терехова, «ярко выраженный *защитный* характер». Это не просто «механизм *рассмотрения спора* в суде, а механизм *судебной защиты* (курсив мой. – А. К.) лица, пострадавшего от действий должностного лица» [15, с. 36]. Именно для данной категории дел предназначен состязательный тип юрисдикционного процесса.

При рассмотрении второй категории дел *по реализации отдельных властных требова-*

ний суд «реализует функцию контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц» [16, с. 105], которые выступают в данных делах в качестве административного истца, и принимает решение по существу дела о применении к ответчику (физическому лицу или организации) мер принудительного воздействия. В КАС РФ эти дела получили наименование «других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий» (ч. 1 ст. 1). Они связаны с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям и перечислены в ч. 3 ст. 1 КАС РФ. Административное исковое заявление подается в связи с нарушением указанными лицами установленных запретов и ограничений либо иным их недопустимым девиантным поведением и необходимостью применения в отношении таких лиц санкций и иных мер принудительного воздействия (например: 1) о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии; 2) о прекращении деятельности средств массовой информации; 3) о признании информационных материалов экстремистскими) и других принудительных мер (например: о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке).

Предметное содержание данной категории дел связано с нарушением лицами, выступающими в качестве ответчика, установленных запретов и ограничений, т. е. основано на уголовно-правовом типе регулирования общественных отношений, каналом реализации которого является *следственный* тип юрисдикционного юридического процесса, используемый для применения мер ответственности за правонарушение. Однако согласно КАС РФ данная группа «административных» дел рассматривается в гражданско-процессуальном порядке, основанном на состязательном типе юрисдикционного юридического процесса, обеспечивающем реализацию *дозволений* и являющимся инструментом «судебной защиты лица, пострадавшего

от действий должностного лица». В этом случае имеет место явное несоответствие между типом правового регулирования и процессуальной формой его реализации, а если точнее, для реализации запрета (и санкций за его нарушение) используется процессуальный порядок, обеспечивающий реализацию дозволений (а точнее, защиту прав и свобод). Мы видим, что план по надежной судебной защите лиц, нарушающих запреты, законодатель выполнил в КАС РФ на 200 %.

Кроме того, несмотря на усилия законодателя по кодификации административного судопроизводства, КАС РФ так и не стал актом-монополистом в регламентации данного вида судопроизводства. Административное судопроизводство в арбитражных судах регулируется также разделом III Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ). Судопроизводство, которое регламентирует АПК РФ, после внесения Законом РФ поправок в Конституцию РФ⁶ в ч. 2 ст. 118 последней именуется «арбитражным». В частности, § 1 гл. 25 АПК РФ содержит нормы, устанавливающие «Рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности» (ст.ст. 202–206). Согласно этим нормам (ч. 1 ст. 202) рассмотрение дел об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции судей арбитражного суда, основано на «состязательном» (исковом) типе юрисдикционного процесса, с особенностями, установленными в гл. 25 АПК РФ и федеральном законе об административных правонарушениях (а точнее, КоАП РФ). В результате получилась гибридная процессуальная форма привлечения лиц к административной ответственности, основанная на двух видах судопроизводства (арбитражного и административного) и включающая элементы двух типов юрисдикционного правоприменительного процесса – «состязательного» и «следственного», несмотря на «существенное различие между судебной защитой и “наказательной” юрисдикцией» [15, с. 44].

Автор данной статьи в полной мере разделяет мнение о том, что «административное судопроизводство не может соединяться с КоАП, где действуют принципы и методы, по существу близкие уголовно-правовому методу регулирования отношений» [15, с. 44], «дела об адми-

нистративных правонарушениях, отнесенные к компетенции арбитражных судов, лишь формально могут быть отнесены к арбитражному судопроизводству, а по сути они противоречат цивилистической природе этого судопроизводства» [17, с. 29–30], «они чужеродны для арбитражного суда» [15, с. 38].

Процессуальный порядок привлечения к административной ответственности, как представляется, независимо от субъекта, принимающего решение о назначении наказания, и субъекта, привлекаемого к ответственности, нельзя превращать в спор между правонарушителем и должностным лицом контрольно-надзорного органа, выявившим административное правонарушение. Этот процессуальный порядок должен быть урегулирован в едином нормативном акте и основан не на состязательном, а на следственном типе юрисдикционного правоприменительного процесса. Думается, что процессуальная форма реализации административной ответственности как способа охраны правопорядка в публично-правовой сфере и реакции государства на административное правонарушение должна быть урегулирована в новом процессуальном КоАП РФ.

Рассмотренный случай является примером общей опасной тенденции встраивания в правоохранительные институты, и прежде всего в институт административной ответственности, инструментов либерализации, таких как «медиация», «состязательные формы юрисдикционного типа процесса» при применении мер административного принуждения. Эти инструменты встраиваются туда, где это совершенно неуместно и противоречит нашим представлениям о законности и справедливости.

**О НЕСОГЛАСИИ БОЛЬШИНСТВА КОЛЛЕГ-
АДМИНИСТРАТИВИСТОВ С ПОЗИЦИЕЙ
СТОРОННИКОВ СУДЕБНОГО ПОДХОДА,
ОТРИЦАЮЩИХ НАЛИЧИЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ
ФОРМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

При ответе на вопрос, поставленный в начале данной статьи, о причинах несогласия коллег-административистов с позицией сторонников судебного подхода к пониманию административного процесса, отрицающих наличие процессуальных форм деятельности субъектов

⁶ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Рос. Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

государственного управления, следует иметь в виду следующее. Согласно отечественной теории процесса, «административный» процесс обеспечивает реализацию административно-правового типа регулирования общественных отношений в сфере государственного управления, в котором доминирует предписание (обязанность, функциональная обязанность). Административный процесс связан с исполнением субъектом государственного управления (органами исполнительной власти и их должностными лицами) возложенных на него обязанностей (включает процессуальные формы принятия субъектом государственного управления властных решений при исполнении возложенных обязанностей). В частности, процессуальными формами позитивного правоприменения являются правонаделительные производства. А субъектами административно-процессуальной деятельности при реализации административно-правового типа регулирования общественных отношений являются прежде всего должностные лица органов исполнительной власти.

Об административно-процессуальном законодательстве, регламентирующем данный вид процессуальной деятельности, речь идет в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации. «Административно-процессуальное» законодательство получило конституционно-правовой статус впервые в Конституции Российской Федерации 1993 г. Поскольку оно отнесено к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в предмет его регулирования административное судопроизводство не входит.

Это свидетельствует о том, что наша Конституция не ставит под сомнение наличие административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти, которая является предметом регулирования административно-процессуального законодательства, а наоборот, поощряет ее нормативно-правовое регулирование.

Сторонники судебного подхода к пониманию административного процесса предлагают рассматривать деятельность органов исполнительной власти как административно-процедурную, а значит лишить административно-правовой

тип материально-правового регулирования общественных отношений собственного процесса, являющегося каналом реализации данного типа правового регулирования, и одновременно, по сути, предлагают подменить административный процесс гражданско-процессуальной состязательной формой рассмотрения судом споров о праве между гражданами или их организациями и органами публичного управления.

Нельзя не заметить, что происходит последовательное и настойчивое наступление на нашу отечественную административно-процессуальную доктрину и предпринимаются попытки ее трансформировать, а точнее подогнать, под западноевропейские взгляды (подходы), и уже началась модернизация процессуального законодательства под западноевропейские стандарты, в основе которой лежит внешняя идейно-ценностная экспансия и игнорирование мнения подавляющего большинства отечественных цивилистов и административистов о процессуальной природе административного судопроизводства.

Начинаешь задумываться, насколько такого рода вектор теоретико-правового совершенствования нашей отечественной административно-процессуальной доктрины, а по сути, отказ от нее, соответствует национальным интересам Российской Федерации, в число которых входит «укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России»⁷. Защита этого национального интереса обеспечивается путем решения такой задачи, как «сохранение материального и нематериального культурного наследия российского народа, популяризация достижений российской науки»⁸.

Представители нашей научно-педагогической школы, о которой уже шла речь в данной статье, не рассматривают существующие зарубежные подходы к пониманию и содержанию административного процесса, а также процессуальной идентификации административного судопроизводства как единственно правильные. Это всего лишь возможные и очень спорные варианты, не более того. Коррекция нашего подхода к пониманию административного процесса как вида юридического процесса – это вынужденная

⁷ Подпункт 7 п. 25 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (*Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2021. № 27, ч. 2, ст. 5351).

⁸ Подпункт 8 пункта 93 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Рос. Федерации от 2 июля 2021 г. № 400.

мера, обусловленная терминологическими изменениями в процессуальном законодательстве, которое наделяет участников спора, разрешаемого в порядке судопроизводства именуемого «административным», соответствующей одной из «административной» процессуальной правосубъектностью, т. е. способностью иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности в административном судопроизводстве (ч. 1 ст. 5 КАС РФ).

Мы не отрицаем взаимосвязи административного судопроизводства и административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти. Она проявляется в том, что решения субъекта государственного управления, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан, могут стать поводом для их оспаривания и рассмотрения в рамках соответствующего «административного» дела в порядке судопроизводства. Это связь материально-правовая, поскольку оба вида процессуальной деятельности обеспечивают реализацию норм административного права, их объединяет предметное единство материально-правового регулирования рассматриваемых дел без учета особенностей реализации метода правового регулирования. Процессуального единства между административно-процессуальными формами деятельности органов исполнительной власти и административным судопроизводством нет и быть не может, поскольку это разные типы юридического процесса, а соответственно, разные виды процессуальной правосубъектности. Следует различать материальную отраслевую правосубъектность, которая определяется предметом правового регулирования, и процессуальную правосубъектность, которая обусловлена прежде всего особенностями реализации метода правового регулирования.

К сожалению, терминологические манипуляции в процессуальном законодательстве с определением вида процессуальной правосубъектности в рамках административного судопроизводства стали возможны в том числе из-за недостаточного уровня развития процессуальной теории как на уровне общей теории права, так и на отраслевых уровнях. В отношении оценки состояния теории процессуального права

в целом В. Н. Протасов пишет: «Надо заметить, что общая теория права в ее нынешнем состоянии индифферентна к различиям материального и процессуального права при оценке правовых явлений и в большей степени ее можно считать “теорией материального права”» [18, с. 18]. Проблемы, возникшие с отраслевой процессуальной идентификацией административного судопроизводства, подтверждают этот вывод.

Отнесение российским законодателем административного судопроизводства к административно-процессуальной деятельности не является поводом для отрицания существования процессуальных форм деятельности органов публичного управления. Хочется обратить внимание на мнение украинских коллег-административистов по данному вопросу. Несмотря на взятый Украиной вектор на евроатлантическую интеграцию [19, с. 6], украинские ученые в своем большинстве не склонны сводить административный процесс к административному судопроизводству⁹, хотя сторонники судебного подхода есть¹⁰. Например, О. М. Бандурка, определяет административный процесс как урегулированную нормами административно-процессуального права деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленную на рассмотрение и решение административных дел, и деятельность судов по рассмотрению административных дел и споров об административных правонарушениях [20, с. 24].

О СОДЕРЖАНИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ФОРМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Нельзя не отметить, что в материальном административно-правовом регулировании управленческих отношений представлены все три типа единого метода правового регулирования, основанные, соответственно, на предписаниях, дозволениях и запретах. Так, запрет как способ юридического воздействия на поведение людей и системный элемент единого метода правового регулирования составляет основу уголовно-правового типа регулирования общественных отношений, реализацию которого обеспечивает *уголовный процесс*. Этот вид процесса связан с реализацией санкции за нарушение уголовно-

⁹ Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2006. 32 с. ; Тернуцак М. М. Адміністративний процес у публічному адмініструванні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2020. 32 с.

¹⁰ Джафарова М. В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2018. 45 с.

правового запрета (включает применение принуждения). Соответственно уголовное судопроизводство представлено *следственным* типом юрисдикционного юридического процесса. Процессуальная форма данного типа юридического процесса основана на линейной связи между органом (судом) и нарушителем.

В административном законодательстве уголовно-правовой тип регулирования общественных отношений, который основан на запретах, используется при правовом регулировании административной и дисциплинарной ответственности. Порядок привлечения к данным видам ответственности также должен быть основан на *следственном* типе юрисдикционного юридического процесса и представлен соответствующими видами производств, именуемых в теории административного процесса административно-юрисдикционными.

Административный процесс, осуществляемый субъектом публичного управления, включает административные производства, которые могут быть сгруппированы в зависимости от специфики реализации на отраслевом уровне основных типов материально-правового регулирования административно-правовых отношений.

Административные производства, являющиеся каналом реализации административно-правового типа регулирования, обеспечивающего реализацию предписаний, в зависимости от наличия в административном праве иных типов правового регулирования управленческих отношений, основанных на дозволениях и запретах, могут быть правонаделительными и юрисдикционными. Исполняя возложенные на органы исполнительной власти обязанности, процессуальными формами исполнения обязанностей в рамках нормотворческой деятельности являются правотворческие производства, процессуальными формами позитивного правоприменения являются правонаделительные производства, а правоохранительная деятельность включает юрисдикционные производства.

Административные производства и административное судопроизводство имеют несколько принципиальных процессуальных различий: 1) по властному субъекту, рассматриваемому и разрешающему дело; 2) по типам правового регулирования, каналами реализации которых

они являются; 3) по типу юридического процесса (заявительный, или следственный, и состязательный). Не случайно Н. Г. Салищева, имея в виду указанные процессуальные различия, в своем обновленном взгляде на понятие административного процесса вела речь о трех *видах* административного процесса, а не о группах административных производств. Поэтому говорить о процессуальной интеграции административных производств и административного судопроизводства (интегрирование – 1) сборка, соединение нескольких частей, элементов в одно целое¹¹) нет оснований, учитывая их различные процессуальные характеристики.

В данном случае можно говорить только о комплексном подходе (комплексный – связывающий, охватывающий целую совокупность предметов, явлений или процессов)¹² к пониманию административного процесса, основанном на определенном *предметном* единстве рассматриваемых и разрешаемых «административных дел» в рамках административных производств и административного судопроизводства.

В приведенных выше определениях административного процесса обозначены его общие контуры, не позволяющие получить четкого представления о его границах, когда речь идет о процессуальных формах деятельности органов исполнительной власти и их разграничении с процедурным порядком реализации норм административного права. Поэтому есть необходимость рассмотреть предметное содержание индивидуальных конкретных дел, разрешаемых в процессуальной форме в ходе публичного администрирования.

Комплексный подход на основе управленческого при определении рамок административного процесса, представленного административными производствами, базируется на основных чертах процесса как юридической категории, сформулированных В. Д. Сорокиным¹³, и включает, по его мнению, следующие административные производства: «по принятию нормативных актов государственного управления», «по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления», «по административно-правовым жалобам и спорам»; «по делам о поощрениях», «по делам об административных правонарушениях»,

¹¹ *Словарь иностранных слов современного русского языка* / сост. Т. В. Егорова. М. : Аделант, 2014. С. 261.

¹² Там же. С. 337.

¹³ *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право : учеб. для юрид. вузов ... С. 177–186.

«по дисциплинарным делам», «регистрационное», «лицензионное», «исполнительное»¹⁴. По результатам исследований представителей созданной В. Д. Сорокиным научно-педагогической школы, данный перечень пополнился производством «по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения»¹⁵ [21, с. 70–76]¹⁶. В качестве критерия разграничения между процессуальными и процедурными формами деятельности органов исполнительной власти выступает, на мой взгляд, следующая черта процесса, сформулированная В. Д. Сорокиным: «Это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая как по содержанию, так и по своей цели и результатам. Смысл процесса – достижение предусмотренного законом юридического результата, модель которого заложена в соответствующей материальной норме, и оформленного в виде соответствующего юридического акта»¹⁷.

По мнению Н. Г. Салищевой, автора комплексного подхода на основе юрисдикционного, такой вид административного процесса, как «административные процедуры» включает, кроме того, административные процедуры предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, производства по исполнению функции государственного контроля и надзора, муниципального контроля, по оказанию государственных услуг, о прохождении государственной службы¹⁸ (порядок заключения служебных контрактов, проведения аттестации, порядок поощрения служащих и др.)¹⁹.

По мнению Л. Л. Попова, административный процесс представлен двумя его видами, он включает «управленческий процедурный и юрисдикционный правоохранительный» [22, с. 179], при этом процедурный процесс обеспечивает

реализацию позитивной управленческой деятельности, а юрисдикционный процесс обеспечивает разрешение конфликтных ситуаций [22, с. 180]. Соответственно «административное дело в управленческом процессе начинается и заканчивается в границах управленческих процедур, в то время как административное юрисдикционное дело осуществляется в форме производства» [22, с. 174]. Аналогичную точку зрения высказывают отдельные украинские административисты, отмечая, что понятие «административный процесс» включает в себя два понятия «административно-юрисдикционный процесс» и «административно-процедурный процесс»²⁰.

Сторонники интегративного подхода считают, что «исполнительный административно-регулятивный процесс» включает, в том числе, административные производства «по назначению пенсий, регистрации актов гражданского состояния, предоставлению земельных участков, по приему в высшие учебные заведения и др.»²¹, а также «по призыву граждан в вооруженные силы»²². Не секрет, что перечисленные «производства» охватываются понятием «управленческий процесс», по сути своей, это «управленческие» административные процедуры, которые выходят за рамки более узкой категории «административный процесс».

Кроме того, примерами правоохранительной деятельности, осуществляемой в административно-процессуальной форме, по мнению П. И. Кононова и А. И. Стахова, являются, в частности, «административный контроль (надзор), применение мер административного принуждения, не являющихся мерами административной ответственности»²³. В отношении контроля (надзора) следует заметить, что эта деятельность является юридической по содержанию и целям, но не по результату. Результат этой деятельности

¹⁴ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. для юрид. вузов ... С. 323–324.

¹⁵ Лебедева О. О. Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. 233 с.

¹⁶ Административно-процессуальное право : учеб. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Р-КОПИ, 2017. С. 187–209.

¹⁷ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. для юрид. вузов. ... С. 180.

¹⁸ Административный процесс : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Шатиной. М. : Юрайт, 2015. С. 20.

¹⁹ Там же. С. 19.

²⁰ Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. С. 325.

²¹ Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры. М. : Юрайт, 2016. С. 106.

²² Там же. С. 106.

²³ Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административно-процессуальное право России : учеб. для вузов : в 2 ч. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. Ч. 1. С. 120.

заранее знать невозможно. Контрольно-надзорные мероприятия представляют собой материально-правовые административные процедуры (управленческие технологии), посредством которых в установленном нормативным актом порядке отрабатывается определенный перечень действий и достигается конкретный ситуационный управленческий результат. В качестве результата такой деятельности может быть выявление и установление юридического факта, являющегося основанием для начала процессуальной деятельности, т. е. возбуждения соответствующего административного производства, например, по делу об административном правонарушении, по дисциплинарному делу, поощрительного.

Спорным является утверждение о том, что «применение мер административного принуждения, не являющихся мерами административной ответственности» осуществляется в административно-процессуальной форме. Это очень поверхностный взгляд. К числу указанных мер относятся «принудительные меры административного предупреждения», «меры административного пресечения», «меры административно-процессуального обеспечения». Исследование порядка их применения показывает, что в процессуальном порядке применяются только меры административного предупреждения, способ принудительного воздействия которых закреплен санкцией правовой нормы, их устанавливающей [23, с. 16]. Процессуальной формой их применения является административное производство «по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения» и административное судопроизводство по отдельным делам, перечисленным в ч. 3 ст. 1 КАС РФ²⁴.

Даже краткий обзор предложенных новых подходов к пониманию административного процесса показывает, что российские ученые-административисты в своем большинстве не хотят отказываться от отечественной доктрины административного процесса, включающей в его рамки прежде всего административно-процессуальную деятельность органов публичного администрирования. Вместе с тем в части предметного содержания административных дел, разрешаемых субъектом публичного администрирования в рамках процессуальной деятельности, эти подходы имеют существенные разли-

чия. Связано это, как представляется, с тем, что в теории данного вида процесса не выработан единый подход к определению границ процессуальной деятельности органов исполнительной власти, ее разграничению с процедурной деятельностью.

Линии разграничения между процессуальными и процедурными формами деятельности субъекта публичного администрирования, сформулированные В. Д. Сорокиным в рамках управленческого подхода к пониманию административного процесса, который раньше было принято считать «широким», в настоящее время является самым узким по сравнению с современными вышеизложенными подходами. Однако эти линии разграничения положены в основу только «комплексного подхода на основе управленческого».

Между тем у представителей нашей научной школы есть и иные точки зрения. Так, по мнению Ю. Е. Аврутина, мы снимем много вопросов, «если в позитивных производствах перестанем искать административный процесс и акцентируем внимание на их управленческой природе, заключенной в административной процедуре (процедурах) как “технологических” нормах, определяющих условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции, исполнению законов и административных актов» [24, с. 60, 61]. При таком подходе процессуальные формы деятельности субъектов публичного администрирования будут сведены только к административно-юрисдикционным производствам, которые охватывались предложенным Н. Г. Салищевой в 1964 г. подходом к пониманию административного процесса.

Интересную точку зрения о соотношении понятий «административный процесс» и «административная процедура» высказывает украинский исследователь М. М. Тернушак. Он полагает, что если административный процесс – это административно-судебная, административно-деликтная и управленческая деятельность, которые различаются спецификой рассмотрения и разрешения дела, а также нормативным обеспечением, то административная процедура – законодательно установленный порядок последовательного выполнения процессуальных действий в пределах административного производства, который

²⁴ Лебедева О. О. Указ. соч. С. 14, 15.

регламентируется одним или несколькими законодательными и подзаконными актами [25, с. 65]. В административно-процессуальной теории, по мнению данного исследователя, термин «административная процедура» стоит воспринимать как производную категории «административный процесс», который отображает порядок, а точнее, стадии и этапы решения дела [25, с. 65]. При таком подходе термин «административная процедура» рассматривается как составной элемент административно-процессуальной деятельности, отражающий ее динамико-временную содержательную характеристику (а именно: стадии и этапы). Однако он не дает ответа на вопрос о разграничении процессуального и процедурного порядка как самостоятельных форм реализации материальных норм права.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Завершая обзор современных подходов к пониманию административного процесса, отметим, что подавляющее большинство ученых-административистов рассматривают его как канал реализации именно административно-правового типа единого метода правового регулирования. При этом наиболее точным по терминологии и сбалансированным по содержанию, как нам представляется, является комплексный на основе управленческого подход, опирающийся на определенное *предметное* единство разрешаемых административных дел в рамках соответствующих административных производств и административного судопроизводства.

Если дискуссию о понятии административного процесса рассматривать через призму пу-

тей дальнейшего совершенствования административно-процессуального законодательства, о котором идет речь в п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации, его систематизации, целесообразности принятия типизированных процессуальных законов, например, «Об административном производстве», «Об административных процедурах», для унификации отдельных видов процессуальной деятельности, то следует обратить внимание на следующее.

Осуществить кодификацию административно-процессуального законодательства по образу и подобию гражданско-процессуального и уголовно-процессуального законодательства невозможно в силу многообразия административно-процессуальной деятельности.

Кодифицировать юрисдикционные производства нецелесообразно, поскольку они являются процессуальными формами реализации различных видов юридической ответственности либо рассмотрения различных видов обращений. Возможна частичная унификация процессуальных форм правонаделения (позитивных административных производств), но для этого необходимо четко определиться с разграничением процессуальных и процедурных форм публичного администрирования, линия разграничения между которыми должна проходить на уровне определения общих черт процесса как юридической категории. Систематизация административного процессуального законодательства как деятельность правотворческая «должна иметь определенные объективные предпосылки, а не только желание реализовать в законе субъективное видение определенного вопроса» [15, с. 40].

Список литературы

1. Старилов Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5–13.
2. Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2. С. 19–25.
3. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964. 158 с.
4. Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. М. : Юрист, 2004. С. 221–232.
5. Салищева Н. Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегод. всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина : в 2 ч. СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та МВД России, 2010. Ч. 1. С. 26–30.
6. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М. : Юрид. лит., 1968. 144 с.
7. Грачев Н. И., Коломейцева А. Г. К вопросу о концептуальном понимании административного процесса // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5: Юриспруденция. 2014. № 1 (22). С. 17–24.
8. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15.
9. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9, № 4. С. 501–521. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.404>

10. Сорокин В. Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2003. 661 с.
11. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2002. 474 с.
12. Павлушина А. А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития / под ред. В. М. Ведяхина. Самара : Самар. гос. эконом. акад., 2005. 480 с.
13. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М. : Юрид. лит., 1972. 240 с.
14. Боннер А. Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность, или Спор процессуалиста с административистом // Закон. 2016. № 7. С. 24–51.
15. Терехова Л. А. Дрейф административного судопроизводства // Вестник гражданского процесса. 2020. Т. 10, № 3. С. 30–50. <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2020-10-3-30-50>
16. Громошина Н. А. О принципе активности суда в административном судопроизводстве // Вестник гражданского процесса. 2019. Т. 9, № 4. С. 96–112. <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2019-9-4-96-112>
17. Воскобитова Л. А. Судопроизводство по делам об административных правонарушениях и его место в системе реализации судебной власти // Мировой судья. 2017. № 2. С. 28–34.
18. Протасов В. Н. Юридическая процедура. М. : Юрид. лит., 1991. 79 с.
19. Євроатлантичний вектор України : національна доповідь / ред. колл.: С. І. Пирожков, І. О. Кресіна, А. І. Кудряченко, Ю. С. Шемшученко та ін. Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ : Національна академія наук України, 2019. 328 с.
20. Бандурка О. М. Адміністративний процес України : монографія. Харків : ХНУВС, Майдан, 2019. 422 с.
21. Каплунов А. И., Лебедева О. О. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 70–76.
22. Попов Л. Л. Ключевые проблемы административного процесса // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2016. № 4 (27). С. 171–185.
23. Каплунов А. И., Лебедева О. О. Процессуальные формы применения мер административного принуждения сотрудниками правоохранительных органов // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 3 (25). С. 14–18.
24. Аврутин Ю. Е. Об административном процессе и процедурной форме государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1 (61). С. 56–63.
25. Тернушак М. М. Щодо питання співвідношення категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» // Jurnalul juridic national: teorie și practică. 2020. № 41 (1). С. 62–65.

References

1. Starilov Yu. N. Administrative Process in the System of Modern Scientific Notions on Administrative Justice. *State and Law*. 2004;6:5-13. (In Russ.).
2. Bakhrakh D. N. Administrative Law Procedure, Administrative Justice, and Administrative Process. *State and Law*. 2005;2:19-25. (In Russ.).
3. Salishcheva N. G. *Administrative Process in the USSR*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1964. 158 p. (In Russ.).
4. Salishcheva N. G. Problematic Issues of the Administrative Process. In: Popov L. L., Studenikina M. S. (Eds.). *Administrative Law and Administrative Process: Actual Problems*. Moscow: Yurist' Publ., 2004. P. 221–232. (In Russ.).
5. Salishcheva N. G. On Some theoretical Issues of the Administrative Process at the Present Stage of Development of the Russian Legal System. In: *Actual Problems of Administrative and Administrative Procedural Law. Ch. 1*. Saint Petersburg: Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2010. P. 26–30. (In Russ.).
6. Sorokin V. D. *Problems of Administrative Process*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1968. 144 p. (In Russ.).
7. Grachev N. I., Kolomeyeva A. G. To the Question of Conceptual Understanding the Administrative Process. *Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence*. 2014;1:17-24. (In Russ.).
8. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. Administrative Procedure and Administrative-Procedure Law in Russia: Conceptual Problems of Contemporary Development. *Administrative Law and Procedure*. 2013;12:3-15. (In Russ.).
9. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. Administrative Process as a Kind of Legal Process: Modern Problems of Understanding and Normative-Legal Regulation. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 2018;9(4):501-521. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.404> (In Russ.).
10. Sorokin V. D. *Legal Regulation. Subject, Method, Process (Macrolevel)*. Saint Petersburg: Yuridicheskii tsentr «Press» Publ.; 2003. 661 p. (In Russ.).
11. Sorokin V. D. *Administrative Process and Administrative Procedural Law*. Saint Petersburg: Law Institute Publ.; 2002. 474 p. (In Russ.).
12. Pavlushina A. A. *Theory of the Legal Process: Results, Problems, Development Prospects*. Samara : Samara State Economic Academy Publ.; 2005. 480 p. (In Russ.).
13. Sorokin V. D. *Administrative Procedural Law*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1972. 240 p. (In Russ.).
14. Bonner A. T. Administrative Court Procedure in Russia: Myth or Reality, or Dispute Between a Processualist and Administrative Lawyer. *Zakon*. 2016;7:24-51. (In Russ.).
15. Terekhova L. A. Administrative Proceedings Drip. *Herald of Civil Procedure*. 2020;10(3):30-50. <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2020-10-3-30-50> (In Russ.).
16. Gromoshina N. A. On the Principle of Court Activity in Administrative Proceedings. *Herald of Civil Procedure*. 2019;9(4):96-112. <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2019-9-4-96-112> (In Russ.).

17. Voskobitova L. A. Legal Proceedings in Administrative Cases and Their Place in the Judiciary System. *Magistrate Judge*. 2017;2:28-34. (In Russ.).
18. Protasov V. N. *Legal Procedure*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1991. 79 p. (In Russ.).
19. Pirozhkov S. I., Kresina I. O., Kudryachenko A. I., Shemshuchenko Yu. S. (Eds.). *Euro-Atlantic Vector of Ukraine: A National Perspective*. Kyiv: National Academy of Sciences of Ukraine Publ., 2019. 328 p. (In Ukr.).
20. Bandurka O. M. *Administrative Process of Ukraine*. Kharkiv: Kharkiv National University of Internal Affairs Publ., Maidan Publ.; 2019. 422 p. (In Ukr.).
21. Kaplunov A. I., Lebedeva O. O. Proceedings for Application of Certain Administrative Enforcement Measures as a Structural Element of the Administrative Process. *Administrative Law and Procedure*. 2017;3:70-76. (In Russ.).
22. Popov L. L. The Main Problems of the Administrative Process. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Pravo*. 2016;4:171-185. (In Russ.).
23. Kaplunov A. I., Lebedeva O. O. Procedural Forms of Measures Application of Administrative Coercion by Law Enforcement Officers. *Penal Law*. 2016;3:14-18. (In Russ.).
24. Avrutin Yu. E. Administrative Process and Procedural Form Government. *Bulletin of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2014;1:56-63. (In Russ.).
25. Ternushchak M. M. To the Question of Relating the Categories of the Administrative Process and the Administrative Procedure. *National Law Journal: Theory and Practice*. 2020;41(1):62-65. (In Ukr.).

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021