

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-277-291



Оригинальная научная статья

Размышления об административном процессе в современной России

Алексей Алексеевич Гришковец*

✉ grishkovecz65@mail.ru

Ул. Знаменка, 10, Москва, 119991, Россия

Аннотация. В статье рассматривается проблема понимания административного процесса в современной России. Дискуссия о его сущности не прекращается в науке административного права уже многие годы. Существуют две основные точки зрения. Административный процесс понимается в узком смысле как юрисдикционная деятельность и в широком смысле как совокупность административных процедур, административной юрисдикции и административной юстиции. Высказывается мнение о том, что понимание административного процесса должно основываться на понимании предмета административного права. После принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в нашей стране появились реальные правовые основы для создания административной юстиции, которая разрешает споры между гражданином и государством. Правовая природа административной юстиции и административной юрисдикции неодинакова. Они относятся к различным подотраслям административного права. Следует сохранить положение, когда одна часть дел об административных правонарушениях рассматривается судами, а другая – иными органами административной юрисдикции. Критически оценивается предложение рассматривать дела об административных правонарушениях по нормам Кодекса административного судопроизводства. Анализируется и оценивается попытка создания в Российской Федерации административных судов. Представлен опыт образования административных судов во Франции и Германии. Указаны причины, по которым административные суды так и не были созданы. Административные дела рассматриваются судами общей юрисдикции. Проанализирована попытка принятия Административного и Административно-процессуального кодексов Российской Федерации. Кодекс административного судопроизводства 2015 г., на основании которого рассматриваются административные дела, по сути, является Административно-процессуальным кодексом. Критически оценивается предложение разработать и принять Федеральный закон «Об административных процедурах». Сделан вывод о том, что административный процесс – это судебный порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений по нормам КАС РФ, а также деятельность органов административной юрисдикции, включая суд, по рассмотрению дел об административных правонарушениях в порядке, установленном КоАП РФ.

Ключевые слова: процесс; административный процесс; административные процедуры; административная юрисдикция; правосудие; административное судопроизводство; административная юстиция; производство по делу об административном правонарушении; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации; права и свободы человека и гражданина.

Для цитирования: Гришковец А. А. Размышления об административном процессе в современной России // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 277–291. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-277-291>

© Гришковец А. А., 2021

* Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Пермского института ФСИН России, доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5548-8096>

Reflections About the Administrative Process in Modern Russia

Aleksey A. Grishkovets**

✉ grishkovecz65@mail.ru

10 Znamenka st., 10, Moscow, 119991, Russia

Abstract. The article deals with the problem of understanding the administrative process in modern Russia. Discussion about its essence has not stopped in the science of administrative law for many years. There are two main points of view. The administrative process is understood in a narrow sense as a jurisdictional activity and in a broad sense as a set of administrative procedures, administrative jurisdiction and administrative justice. The opinion is expressed that the understanding of the administrative process should be based on the understanding of the subject of administrative law. After the adoption of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation in our country, a real legal basis appeared for the creation of administrative justice, which resolves disputes between a citizen and the state. The legal nature of administrative justice and administrative jurisdiction is not the same. They belong to various sub-branches of administrative law. The situation should be preserved when one part of cases of administrative offenses is considered by courts, and the other - by other bodies of administrative jurisdiction. The proposal to consider cases of administrative offenses in accordance with the norms of the Code of Administrative Proceedings is critically assessed. An attempt to create administrative courts in the Russian Federation is analyzed and evaluated. The experience of creating administrative courts in France and Germany is presented. The reasons why the administrative courts were never created are indicated. Administrative cases are considered by courts of general jurisdiction. An attempt to adopt the Administrative and Administrative Procedure Codes of the Russian Federation is analyzed. The Code of Administrative Proceedings of 2015, on the basis of which administrative cases are considered, is, in fact, the Administrative Procedure Code. The proposal to develop and adopt the Federal Law "On Administrative Procedures" is critically assessed. It is concluded that the administrative process is a judicial procedure for considering cases arising from public legal relations according to the norms of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation, as well as the activities of bodies of administrative jurisdiction, including the court, to consider cases of administrative offenses in the manner established by the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses.

Keywords: trial; administrative trial; administrative procedures; administrative jurisdiction; justice; administrative justice; proceedings in the case of an administrative offense; Russian Federation Code of administrative offenses; Russian Federation Code of legal proceedings; human and citizen rights and freedoms.

For citation: Grishkovets A. A. Reflections About the Administrative Process in Modern Russia. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):277-291. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-277-291> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Административный процесс никогда не входил в сферу научных интересов автора настоящей статьи, которая, по сути, является его первой «пробой пера» в этом направлении. Обращение к процессуальной тематике объясняется тем, что автор считает своим долгом участвовать в научных дискуссиях по тем или иным актуальным проблемам, которые находятся в центре внимания сообщества административистов. В этом отношении ему хотелось бы показать пример тем административистам, особенно представителям ведомственной науки, выходцам из системы

МВД России, которые в научных дискуссиях, даже по тем проблемам, которые непосредственно входят в сферу их интересов, предпочитают не участвовать. В частности, это касается дискуссии о так называемом административно-деликтном праве, открытой в начале 2020 г. и продолжающейся в настоящее время. Конечно, некоторые из ведомственных «деликтологов», что называется, «отошли от дел» и какого-либо участия в научной жизни уже не принимают (например, Э. Е. Гензюк, Н. П. Мышляев, М. И. Никулин). Другие (например, В. В. Денисенко, А. Н. Дерюга), хотя и продолжают работать, однако

© Grishkovets A. A., 2021

** Leading Researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Professor of the Department of State and Legal Disciplines at the Perm Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5548-8096>

предпочитают отмалчиваться, даже несмотря на настойчивые персональные приглашения автора настоящей статьи. Кстати сказать, такое же отношение к дискуссии демонстрируют и некоторые известные гражданские «деликтологи», не связанные с системой МВД России, например, А. В. Кирин и О. С. Рогачева. Вряд ли такая позиция представляется конструктивной, способствующей развитию науки административного права. К тому же не стоит забывать древних. Как известно, *silentium videtur confessio*, что в переводе с латыни означает «молчание – знак согласия». Таким образом, не участвуя в дискуссии, как ведомственные, так и гражданские «дилектологи» тем самым безоговорочно принимают критику так называемого административно-деликтного права, суть которой сводится к изначальной теоретической несостоятельности научных воззрений об обособлении такого права в каком бы то ни было виде (самостоятельная отрасль права или подотрасль административного права) в системе современного российского права, а административная ответственность рассматривается в рамках такого института административного права, как административное принуждение.

Размышляя об административном процессе, необходимо сказать о процессе вообще, его значении для граждан, общества и государства. Термин «процесс» (от лат. *processus* – «продвижение») имеет латинское происхождение и означает последовательную смену состояний, каких-либо явлений, ход развития чего-либо, совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата¹. С юридических позиций назначение процесса состоит в реализации норм материального права. Исходя из данной методологической позиции, деятельность по реализации материальных административно-правовых норм можно рассматривать в качестве административного процесса². Добавим, рассматривать лишь весьма условно, в самом широком понимании. В правовом демократическом государстве, а именно таковым согласно Конституции является современная Россия, предпосылку конституционализма составляют, в частности, основополагающие конституционные идеи. На данное обстоятельство в свое время обратил внимание С. А. Авакьян. Одна из главных идей – это на-

личие *процессуальных механизмов* защиты прав и свобод граждан, деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, создания и участия в государственно-политических делах общественных объединений [1, с. 230]. В предложенном им процессуальном механизме С. А. Авакьян на первое место ставит, что вполне логично, исходя из ст. 2 Конституции Российской Федерации, *процессуальный механизм защиты прав и свобод*, т. е. административную юстицию, о которой подробнее будет сказано ниже. На втором месте оказывается *процессуальный механизм самой публичной власти*, который состоит, во-первых, из ее позитивной управленческой исполнительно-распорядительной деятельности и, во-вторых, деятельности охранительной, предполагающей возможность применения мер государственного и прежде всего административного принуждения как наиболее массового и разнообразного по характеру применяемых мер вида государственного принуждения. Поскольку права и свободы человека и гражданина реализуются главным образом в сфере исполнительной власти, то значение административно-процессуальной деятельности ее органов трудно переоценить.

Поэтому вполне закономерно, что административно-процессуальная деятельность и, в частности, административный процесс многие годы находятся в центре внимания отечественных административистов. Дискуссии о понимании административного процесса не утихают с середины 60-гг. XX столетия. Начало им положила полемика между Н. Г. Салищевой и В. Д. Сорокиным, опубликовавшими первые крупные монографические работы, посвященные административному процессу [2–5]. Суть полемики состояла в различном понимании административного процесса: узком как сугубо юрисдикционной деятельности (Н. Г. Салищева), и широком как совокупности юрисдикционной и позитивной административно-процедурной управленческой деятельности органов государственного управления (В. Д. Сорокин). Новый мощный импульс дискуссии о понимании административного процесса придала Конституция Российской Федерации 1993 г., в ч. 2 ст. 118 которой устанавливается, что судебная власть

¹ Современный словарь иностранных слов: Ок. 20 000 слов. М. : Рус. яз., 1992. С. 499.

² Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : Зерцало, 1997. С. 314.

осуществляется, в частности, посредством административного судопроизводства, и принятый на основе данной нормы Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г.³ Кроме того, в настоящее время дискуссия во многом стимулирует продолжающаяся работа по третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях, в рамках которой разрабатывается Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Понимание административного процесса в решающей степени зависит от того, как трактуется предмет административного права, поскольку процессуальные нормы в административном праве призваны обеспечивать реализацию всего спектра материальных норм, входящих в его предмет. Следует сказать, что в последнее время предпринималось немало попыток переосмыслить предмет административного права. Все они, даже самые спорные, имеют право на жизнь, так или иначе обогащают науку административного права и стимулируют дискуссию по одной из ее важнейших и фундаментальных теоретических проблем. По мнению автора настоящей статьи, наиболее стройное и логичное понимание предмета административного права во второй половине 90-х гг. предложил профессор К. С. Бельский [6, с. 14–21]. В его интерпретации в предмет административного права входят три группы отношений: государственно-правленческие; полицейские и отношения в области административной юстиции. Система административного права, таким образом, 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 норм процессуальных. 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 (например, процедуры

выдачи лицензии или предоставления государственных услуг) и никак не связаны с административно-правовым спором и применением мер принуждения. Есть такие нормы и в полицейском праве. Процедурные нормы не систематизированы и не унифицированы, а потому к административному процессу хотя и могут быть отнесены, но лишь достаточно условно. Ближе к административному процессу процессуальные нормы, относящиеся к полицейскому праву и прежде всего те, что регламентируют применение мер административного принуждения, особенно, административную ответственность, производство по делу об административном правонарушении. Вполне прав К. С. Бельский, когда говорит, что административная ответственность реализуется в специфических для нее процессуальных формах... Это очень важно, чтобы карательная деятельность органов государственного управления протекала в определенных административно-процессуальных формах, т. е. по заранее установленным правилам и процедурам, регулирующим порядок деятельности этих органов в области юрисдикции [7, с. 10]. Нормы административной юрисдикции прямо не относятся к административному процессу, хотя и весьма близки к нему в силу детальной правовой регламентации в нормах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Процессуальные составляющие управленческого права и частично права полицейского в их совокупности могут рассматриваться не иначе, как квазиадминистративный (от лат. *quasi* – «как будто, будто бы») процесс. Наконец, отношения в области административной юстиции напрямую связаны с правосудием. В силу этого процессуальные нормы здесь наиболее важны и значимы, а потому четко выражены, имеют наиболее детальную правовую регламентацию, систематизированы в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ).

ПРАВОСУДИЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

В современном мире право на судебное обжалование в целях восстановления ущемленного права приобретает все более универсальный характер. Это объясняется высокой степенью демократичности судебного разбира-

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

тельства, основывающегося на принципах независимости суда, гласности, состязательности, непосредственности, устного разбирательства, представления доказательств и т. п. Право гражданина на судебный иск в качестве универсального средства защиты позволяет отстаивать не только интересы истца, но и всего общества, содействуя тем самым обеспечению режима законности и правопорядка. Одновременно это право служит действенной формой контроля за деятельностью государственного аппарата, средством борьбы с бюрократией и злоупотреблениями властью⁴. Судебный иск, поданный гражданином, рассматривается судом, осуществляющим правосудие. Поэтому не будет лишним выяснить, что есть *правосудие*, как оно понимается в юридической науке, поскольку российское законодательство соответствующей дефиниции не содержит. Как известно, в ч. 1 ст. 118 Конституции РФ специально закрепляется, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Известный отечественный ученый-юрист В. М. Савицкий, комментируя данную норму, определял правосудие как вид государственной деятельности, направленной на рассмотрение и разрешение различных социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права⁵. Дополняя позицию указанного автора, можно также отметить, что правосудие – это деятельность независимого суда, основанная на соблюдении демократических принципов судопроизводства, в рамках установленного законом *процессуального порядка* и применения на этой основе в необходимых случаях государственного воздействия⁶. Именно процессуальный порядок является своеобразной «визитной карточкой» правосудия, как вида государственной деятельности.

Таким образом, на высшем конституционном уровне признается монополия суда осуществлять правосудие, и никакой другой государственный орган этого делать не вправе. Однако это совсем не означает, что суд как орган государственной власти не может осущест-

влять иную властную деятельность, кроме правосудия. Такого запрета или даже ограничения не существует. Отсюда можно сделать вывод, что в случаях, предусмотренных федеральным законом, суд вправе, но только в *процессуальном порядке*, осуществлять иные, кроме собственно правосудия, виды государственной деятельности. Таким видом деятельности является административная юрисдикция, осуществляемая судом в процессуальном порядке по нормам КоАП РФ. Подробнее об этом будет сказано ниже.

В Конституции РФ процессу вообще и административному процессу, в частности, отведено определенное место. Как известно, в результате принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»⁷ п. «о» ст. 71 Конституции теперь содержит общее понятие «процессуальное законодательство». В первоначальной редакции данного пункта говорилось отдельно об уголовно-процессуальном, гражданско-процессуальном и арбитражно-процессуальном законодательстве. Думается, именно появление в Конституции понятия «процессуальное законодательство» дало М. И. Клеандрову повод говорить о единой «линейке» правонарушений. Линейка эта, как он полагает, должна быть детально дифференцированной (где-то в 10 разрядах) в зависимости от степени общественной опасности каждого «разряда», включать в себя правонарушения в диапазоне от преступления до административного правонарушения с промежуточным звеном в виде уголовного проступка и содержаться в *едином процессуальном законодательстве*. По мнению М. И. Клеандрова, процессуальное законодательство, «наверняка станет единым законодательным процессуальным актом в форме федерального конституционного закона» [9, с. 55]. Позиция данного автора не представляется реалистичной и оценивается критически. Хотелось бы напомнить ему, что п. «к» ст. 72 Конституции

⁴ Саидов А. Х. *Общепризнанные права человека* : учеб. пособие / под ред. профессора И. И. Лукашука. М. : МЗ ПРЕСС, 2002. С. 195.

⁵ *Конституция Российской Федерации. Комментарий* / под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М. : Юрид. лит., 1994. С. 499.

⁶ Дмитриев Ю. А., Шапкин М. А. *Правоохранительные органы Российской Федерации* : учебник для высших учебных заведений. М. : Эксмо, 2004. С. 114.

⁷ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2014. № 6, ст. 548.

действует без изменений. В нем говорится об административном и, что в данном случае особенно важно, административно-процессуальном законодательстве, которые находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Как видно, административно-процессуальное законодательство оказалось вне процессуального законодательства, о котором говорится в п. «о» ст. 72 Конституции. Что это, недоработка законодателя или его концептуальное и продуманное решение? Думается второе. Термин «процессуальное законодательство» объединил только все предусмотренные Конституцией виды чисто судебного процесса, находящиеся в ведении Российской Федерации. Напротив, административно-процессуальное законодательство регулирует как судебный административный процесс, так и административную юрисдикцию, осуществляемую не только судами, но и другими уполномоченными на то органами, преимущественно входящими в систему исполнительной власти. Поэтому в перспективе, думается, сохранится своеобразный “status quo”, когда процессуальное законодательство будет развиваться в традиционном русле, т. е. существования отдельных процессуальных законов, будь то Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации или раздел IV «Производство по делам об административных правонарушениях» КоАП, а в перспективе – Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, применительно к административным правонарушениям. Правда, необходимость принятия последнего, по мнению автора настоящей статьи, совсем не очевидна, более того – весьма спорна. В пользу такого развития событий свидетельствует сложившаяся традиция, здоровый консерватизм, присутствующий в сфере уголовного принуждения, наконец, отсутствие в российском законодательстве такого вида правонарушения, как уголовный проступок, а также уголовной ответственности юридических лиц. Причем их появление в российском законодательстве, по крайней мере в обозримой перспективе, совсем не очевидно. Поэтому фантазии о «10 разрядах правонарушений», конечно, имеют право на жизнь, но они остаются лишь в сфере научной дискуссии и, как представляется, едва ли когда-нибудь, пусть даже в очень и очень отдаленной

перспективе, станут реальностью. В этом просто нет объективной необходимости, а сложившаяся система привлечения к ответственности за правонарушения себя оправдывает и вполне работоспособна. Приятие того же единого процессуального закона ради самого закона вряд ли продуктивно, а скорее даже вредно, поскольку, по крайней мере в первое время, негативно скажется на правоприменительной практике, потребует дополнительных разъяснений, наработки новых подходов к рассмотрению уголовных дел и дел об административных правонарушениях.

Иначе обстоит дело с *административно-процессуальной деятельностью*. Она значительно шире и многообразнее административного процесса и базируется на общепринятой классификации норм административного права, которые принято делить на два основных вида, соответствующих целям, содержащихся в них юридически властных предписаний, а именно материальные и процессуальные нормы. В числе процессуальных норм административного права, подчеркивал Ю. М. Козлов, особое место занимают те из них, которыми определяется порядок разрешения *административно-правовых споров и применения мер административного принуждения*. Эту группу принято называть административно-юрисдикционными нормами⁸. Однако такая классификация была вполне приемлема до вступления в законную силу с 15 сентября 2015 г. КАС РФ. Дело в том, что дела, ныне рассматриваемые по нормам КАС РФ, первоначально рассматривались по нормам Главы 24¹ «Жалобы на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан» (ст.ст. 239¹–239⁸) Гражданского процессуального кодекса РСФСР, введенной законом Российской Федерации от 28 апреля 1993 г. № 4882-I «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР»⁹, а после принятия в 2002 г. Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) уже по нормам его Подраздела III «Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений» (ст.ст. 245–261⁸). Соответствующие глава в ГПК РСФСР и подраздел ГПК РФ появилась в данных нормативных правовых актах вследствие принятия ранее Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-I

⁸ Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юристъ, 1999. С. 38.

⁹ Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1993. № 22, ст. 787.

«Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»¹⁰. Таким образом, законодатель отнес соответствующие нормы к гражданско-процессуальному законодательству и игнорировать такой подход вряд ли правильно в теоретическом плане и совсем не оправдано формально юридически. После вступления в силу КАС РФ представляется верным выделить в качестве самостоятельной разновидности процессуальных норм административного права такую их разновидность, как *процессуальные нормы административно-судопроизводства*. Таким образом, в состав процессуальных норм административного права будут входить: нормы, определяющие порядок рассмотрения споров в публично-правовой сфере во внесудебном порядке; административно-юрисдикционные нормы; процессуальные нормы административного судопроизводства. Два последних вида норм наиболее полно и системно урегулированы в законе. Общим для всех трех видов норм является то, что в основе их использования лежит в том или ином виде административно-правовой спор.

Органы административной юстиции

Для лучшего понимания отечественного административного процесса следует вспомнить те органы, которые применяют нормы административного судопроизводства, выступая тем самым в роли органов административной юстиции. Здесь интересен зарубежный опыт, поскольку в отличие от России, где административная юстиция в форме административного судопроизводства полноценно существует только с 2015 г., во многих современных демократических государствах административная юстиция сформировалась и успешно функционирует уже длительный период. Так, во Франции контроль за администрацией в целях защиты прав и свобод частных лиц осуществляется в основном

с помощью весьма характерного для французского права института, которым является система административных судов – административная юстиция¹¹. В целом административная юстиция организационно состоит из Государственного совета и системы административных судов; Государственный совет осуществляет надзор над ними либо как апелляционная, либо как кассационная инстанция¹². Это управленческий тип административной юстиции. Он характеризуется тем, что система органов административной юстиции самостоятельна и неподконтрольна судам общей юрисдикции, но при этом тяготеет к администрации. Есть и судебный тип административной юстиции. В частности, он используется в Германии и характеризуется тем, что административная юстиция – неотъемлемая часть судебной системы и осуществляется специализированными административными судами. В соответствии с Законом об административно-судебном процессе от 21 января 1960 г. в землях действуют административные суды и высший административный суд, в Федерации – Федеральный административный суд¹³.

В отличие от Франции или Германии, административные суды в России не созданы, хотя такая попытка предпринималась. Российский Верховный Суд подготовил соответствующий законопроект, который Государственная Дума приняла в первом чтении в 2000 г.¹⁴ Однако дальше дело не пошло. Законопроект находился в Государственной Думе без малого 13 лет и был отклонен в 2013 г.¹⁵ в связи с тем, что, как отмечалось в заключении Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, утратил актуальность¹⁶. Поэтому вызывает недоумение мнение М. И. Клеандрова, по убеждению которого это произошло потому, что отсутствовал законодательный акт об административном судопроизводстве. Ведь не могли же тогда, сетовал

¹⁰ *Ведомости* Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1993. № 19, ст. 685.

¹¹ Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. М. : Изд-во Фр. орг. техн. сотрудничества, 1994. С. 2.

¹² Там же. С. 33.

¹³ Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений / пер. с нем. ; сост., предисл. и вступ. ст. В. Бергманн. М. : Волтерс Клувер, 2007. С. 84.

¹⁴ *Постановление* Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 ноября 2000 г. № 824-III ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 49, ст. 4767.

¹⁵ *О проекте* федерального конституционного закона № 7886-З «О федеральных административных судах в Российской Федерации» : постановление Государственной Думы от 11 июня 2013 г. № 2358-6 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 25, ст. 3065.

¹⁶ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/download/E7D7A71C-9C24-4537-B6C7-2C8354F87AAE>

указанный автор, будучи созданными, федеральные административные суды свою специализированную правосудную деятельность основывать на ГПК РФ [9, с. 48–49]. Думается, причины здесь другие. Они заметно глубже и сложнее, чем простое отсутствие того или иного законодательного акта. Прежде всего это проблема финансовая. Создание в рамках российской судебной системы административных судов, несомненно, потребовало бы значительных расходов из федерального бюджета, средства на которые необходимо изыскать. Вторая причина кроется в том, что в России исторически судебная ветвь власти не равнозначна власти исполнительной, которая даже в условиях закрепленного на конституционном уровне принципа разделения властей в значительной мере продолжает доминировать в государстве. Как известно, основное назначение административных судов – это рассмотрение споров, возникших между гражданином и государством, чаще всего в лице органов исполнительной власти и их должностных лиц. С принятием КАС РФ в плане рассмотрения административных дел принципиально ничего не изменилось. Эти дела, как и до принятия данного Кодекса, рассматриваются судами общей юрисдикции. В статье 34 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции»¹⁷ закрепляется, что районный суд, в частности, рассматривает все административные дела в качестве первой инстанции, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности других судов. При этом в ч. 2 ст. 34 специально оговаривается, что в случаях, установленных федеральным законом, суд рассматривает дела об административных правонарушениях. Единственным федеральным законом в данном случае является действующий КоАП РФ, в Главе 23 «Судьи, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях» которого предусмотрена статья 23.1 «Судьи». В ней перечислены статьи Кодекса, содержащие составы административных правонарушений, рассматриваемые судьями. Специально это подчеркнем: именно судьями, а не судом. В данном случае судьи выступают не иначе, как в качестве

должностных лиц, наделенных властными полномочиями и осуществляющих административную юрисдикцию как самостоятельный вид государственной деятельности, не тождественный правосудию. Как известно, на основании ч. 1 ст. 1 «Судебная власть» Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹⁸ судебная власть в Российской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей и по ч. 1 ст. 1 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»¹⁹ судебная власть в Российской Федерации принадлежит только судам в лице судей. Напомним, что должности председателя федерального суда, заместителя федерального суда, судьи федерального суда на основании президентского Указа от 11 января 1995 г. № 32²⁰ включены в перечень государственных должностей Российской Федерации. Такой подход не случаен. Он призван обеспечить дополнительные правовые 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 и многоступенчатую процедуру профессионального отбора, а потому предполагается, что они должны принимать наиболее взвешенные и выверенные в правовом отношении решения, не допускать умаления прав и свобод человека и гражданина.

В литературе высказывалось сомнение относительно обоснованности рассмотрения дел об административных правонарушениях судом. Так, по мнению Б. В. Россинского, дела об административных правонарушениях должны рассматриваться не судами, а органами исполнительной власти, что потребует изменения существующей концепции производства по делам об административных правонарушениях [12, с. 50]. Справедливость позиции указанного автора признает В. И. Майоров. Он полагает, что дела об административных правонарушениях

¹⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 29, ст. 898.

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1, ст. 1.

¹⁹ Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верхов. Совета Рос. Федерации. 1992. № 30, ст. 1792.

²⁰ О государственных должностях Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 11 янв. 1995 г. № 32 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3, ст. 173.

значительно перегружают судебные органы, занятые рассмотрением других категорий дел, а в случае передачи их органам публичной власти удастся оптимизировать работу судов и сделать рассмотрение дел об административных правонарушениях более быстрым и эффективным [13, с. 7]. В свою очередь Л. Л. Попов, рассуждая о предмете административного права, отмечает, что суд, являясь органом правосудия, тем не менее при решении дел об административных правонарушениях руководствуется не нормами КАС РФ, а нормами КоАП РФ, что, далее вполне верно пишет Л. Л. Попов, не может быть изъято из предмета административного права. Возможно, эта сфера деятельности суда, делает прогноз указанный автор, со временем превратится в административную юстицию, и суды будут называться административными [14, с. 23]. Думается, смешивать «административную юрисдикцию» и «административную юстицию», как это делает Л. Л. Попов, глубоко ошибочно и дело здесь совсем не в «сфере деятельности суда». Это принципиально различные виды государственной деятельности, хотя и имеющие немалую формальную общность (имеются ввиду их процессуальные черты, а также осуществление ее в обоих случаях судом). Однако, перефразируя замечательные строки выдающегося английского поэта и прозаика Р. Киплинга (1865–1936) из его широко известного произведения “The Ballad of East and West”: “Oh, East is East, West is West, and never the train shall meet” (Запад есть Запад, Восток есть Восток, и вместе им никогда не сойтись), можно уверенно говорить, что административная юрисдикция (образное олицетворение киплинговского «Востока») и административная юстиция (опять же образное олицетворение киплинговского «Запада») не соединятся в одном нормативном правовом акте. Повторимся: у них принципиально различная природа. Дело в том, что административная юстиция и административная юрисдикция относятся к разным подотраслям административного права. Если административная юрисдикция относится к полицейскому праву как подотрасли административного права, то административная юстиция – к праву административной юстиции или, по выражению известного дореволюционного государствоведа Н. М. Коркунова, «административно-исковому праву» [16, с. 172]. Последнее, верно отмечает К. С. Бельский, есть совокупность административно-процессуаль-

ных норм, регламентирующих судебный порядок разрешения административно-правовых споров между гражданами (либо организацией), с одной стороны, и органами государственной власти – с другой [17, с. 10]. Таким образом, по мнению авторитетного ученого, с которым в полной мере согласен автор настоящей статьи, административная юстиция есть судебный порядок рассмотрения административно-правового спора, инициированный гражданином или организацией в целях защиты их права, в результате его действительного или мнимого нарушения со стороны должностного лица или государственного органа.

Судебная власть содержательно шире и не ограничивается исключительно осуществлением правосудия, но также включает и осуществление административной юрисдикции. Поэтому, думается, необходимо и впредь сохранить существующий, назовем его «смешанный», порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, когда эти дела рассматриваются как органами исполнительной власти, наделенными соответствующими юрисдикционными полномочиями, так и судьями. Отказываться от него без видимых объективных причин вряд ли правильно. Повышенную нагрузку на судебные органы нельзя считать убедительным аргументом в пользу отказа от рассмотрения дел об административных правонарушениях судьями. Если правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, то административная юрисдикция, напротив, – широким кругом органов административной юрисдикции, в число которых входит и суд в лице судей. Данная особенность не осталась незамеченной. На нее в свое время обратил внимание А. П. Шергин. В отличие от правосудия, отмечал в 1979 г. в своей основательной монографии «Административная юрисдикция» указанный автор, характерной чертой административной юрисдикции является множественность субъектов, осуществляющих эту деятельность [18, с. 71]. Цитируемый автор специально подчеркивал: «Особое место в системе административной юрисдикции занимают народные суды (народные судьи), к компетенции которых действующее законодательство отнесло рассмотрение и разрешение ряда дел об административных правонарушениях... Здесь они (т. е. народные суды (народные судьи) – *авт.*) выступают как субъекты административной юрисдикции». Резюмируя свои рассуждения,

А. П. Шергин делает вывод: «Рассматриваемая деятельность народных судов (судей) не может быть отнесена ни к правосудию, ни к его новой ветви. Применение административных взысканий любым субъектом есть административная юрисдикция» [18, с. 86–87]. Взгляды А. П. Шергина того периода в полной мере разделяются автором настоящей статьи.

Профессор Ю. М. Козлов также не обошел своим вниманием проблему рассмотрения дел об административных правонарушениях судьями. Комментируя ст. 24.1 действующего КоАП РФ, он отмечал, что административно-процессуальные действия, внешне сходные с уголовно-процессуальными и гражданско-процессуальными, осуществляются, как правило, органами и должностными лицами, представляющими исполнительную власть. И то, что одним из субъектов данного процесса является судья (мировой судья), не лишает этот процесс административного характера, поскольку в рамках производства по делам об административных правонарушениях судья действует не на основе уголовно-процессуальных или гражданско-процессуальных норм, а на основе административно-процессуальных норм²¹. Трудно не согласиться с мнением авторитетного ученого. Поэтому, повторимся, необходимо сохранить «смешанный» порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Нужно понимать, что судьи являются носителями государственной власти, в данном случае власти судебной, тогда как органы административной юрисдикции, будь то органы внутренних дел или налоговые органы, относятся обычно к исполнительной власти, и их должностные лица, осуществляющие юрисдикционные полномочия, являются носителями исполнительной власти. В данном случае проявляется своеобразие судебной власти в России, когда ее носители осуществляют в установленных законом случаях не только правосудие, но и административную юрисдикцию, которая правосудием не является. В данном случае судьи выступают в качестве должностных лиц, осуществляющих административную юрисдикцию.

ПУТИ РАЗВИТИЯ

ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В прошлом известна попытка, впрочем, так и не реализованная, масштабного законодательного оформления административно-процессуальной деятельности. Напомним, в п. 7 уже практически забытого Указа Президента Российской Федерации от 6 июня 1996 г. № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы»²² российскому Правительству поручалось завершить в 1996 г. разработку проектов Административного и Административно-процессуального кодексов Российской Федерации. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»²³ констатировалось, что поставленная главой государства задача по разработке современных Административного и Административно-процессуального кодексов не выполнена. Российский Президент отметил, что считает, что доработку, по его словам, основополагающих документов в сфере *контроля за деятельностью государственного аппарата* должна протекать в тесном взаимодействии Государственной Думы, Правительства и Администрации Президента. Как видно, глава государства акцентировал внимание на необходимости жесткого контроля за государственным аппаратом, правовую основу которого как раз и должны были составить оба указанных кодекса. Положения Послания получили недвусмысленное правовое оформление в Указе Президента Российской Федерации от 3 апреля 1997 г. № 278 «О первоочередных мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию “Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)”»²⁴. Данный нормативный правовой акт содержал очередное поручение теперь уже Администрации Президента Российской Федерации совместно с российским Правительством в первом полугодии 1997 г. принять участие в разработке Государственной Думой проектов Административного кодекса

²¹ *Комментарий к Кодексу Российской Федерации о административных правонарушениях* / под ред. Ю. М. Козлова. 2-е изд., перераб и доп. М.: Юрист, 2004. С. 895.

²² *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1996. № 24, ст. 2868.

²³ URL: <https://www.kremlin.ru/acts/bank/36355>

²⁴ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1997. № 14, ст. 1608.

Российской Федерации и Административно-процессуального кодекса Российской Федерации. Как видно, глава государства фактически переложил обязанность по их разработке на плечи законодателей. При этом вызывает определенное недоумение то обстоятельство, что Президент Российской Федерации не дал повторно поручения непосредственно Правительству разработать проекты соответствующих кодексов и выступить с ними в качестве субъекта права законодательной инициативы. Уместно предположить, что это произошло не случайно, а для того, чтобы активизировать работу над важнейшими для системы исполнительной власти страны нормативными правовыми актами, сделать ее более объективной, независимой и, наконец, оперативной, поскольку российское Правительство, как видно, выполнять соответствующее поручение не торопилось. Как известно, данные законопроекты так и не стали действующими федеральными, а о судьбе поручения, данного главой государства и вовсе ничего неизвестно. Президентский Указ от 6 июня 1996 г. № 810, которым первоначально давалось поручение о разработке обоих кодексов, был тихо и незаметно отменен в 2005 г.²⁵ Можно сделать вывод, что от масштабной кодификации административно-процессуальных норм и упорядочения таким образом административно-процессуальной деятельности решено было отказаться. Наконец, остаются не ясны концептуальные подходы, положенные в основу как Административного так и Административно-процессуального кодексов. Что это должны были быть за нормативные правовые акты, массивы каких материальных и процессуальных норм намеревались в них кодифицировать? Думается, определенную ясность здесь вносят положения президентского Указа от 6 июня 1996 г. № 810, в котором отмечались слабая исполнительская дисциплина и безответственность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, приводящие к нарушению или неисполнению законодательства, решений судов, вступивших в законную силу. Видимо, с помощью кодексов

эти проблемы и хотели решить. В таком случае можно с большой вероятностью предположить, что Административный кодекс, видимо, задумывался как нормативный правовой акт, призванный детально регламентировать позитивную деятельность аппарата управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях публичной власти, что создавало бы возможность в необходимых случаях осуществлять контроль на каждой стадии принятия управленческого решения, определять персонально ответственных лиц из числа государственных и муниципальных служащих. Законодательное закрепление реально сложившихся устойчивых процессуально-правовых форм и прозрачных процедур в сфере государственного управления является важной гарантией реализации прав и свобод личности и необходимым условием эффективности действия материальных норм права [20, с. 192]. По сути, Административный кодекс второй половины 90-гг. – это в современной интерпретации федеральный закон об административных процедурах, о необходимости принятия которого вот уже многие годы настойчиво говорят некоторые административисты и даже предлагают соответствующие авторские законопроекты. Достаточно назвать недавно защищенную докторскую диссертацию К. В. Давыдова²⁶ и изданную им монографию [21], в которых в качестве приложения приведен достаточно интересный в научном плане авторский проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах». Впрочем, вероятность принятия подобного закона, пусть даже в отдаленной перспективе, крайне мала. Думается, не будет лишним вспомнить, что еще в 1998 г. коллектив административистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации во главе с Ю. А. Тихомировым говорил о принятии Административного кодекса не иначе, как о «директивно поставленной задаче» и задавался отнюдь не риторическими вопросами о том, нужен ли такой общий акт и как готовить административный кодекс [22, с. 66]. Пытаясь ответить на эти вопросы, их авторы обращались к опыту прошлого,

²⁵ Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2005 г. № 736 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 28, ст. 2865.

²⁶ Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020. 655 с.

к выдвигавшемуся ранее предложению об издании в СССР закона об организации государственного управления. В конечном счете они пришли к выводу, что сразу создать такой закон или административный кодекс России тогда, т. е. в конце 90-х гг., очень сложно по двум причинам. Во-первых, не развита в полной мере первичная законодательная регламентация, во-вторых, кодекс по предметам совместного ведения затруднит осуществление прав субъектов Федерации. Не лучше ли, вопрошали Ю. А. Тихомиров и его коллеги, двигаться по пути принятия институциональных законов? Постепенно их нормы можно объединить в Основы административного законодательства. В них могут быть общие принципы государственного управления и регулирования, типичные компетенционные нормы, процедуры взаимоотношений и регламенты [22, с. 66]. С тех пор прошло 23 года, срок по меркам человеческой жизни достаточно продолжительный. Время подтвердило правильность предложения двигаться по пути принятия институциональных и иных законов, но не «пока», как полагали Ю. А. Тихомиров и его коллеги, а в долгосрочной перспективе. Думается, ни Административный кодекс, ни какой-либо другой подобный ему нормативный правовой акт типа Федерального закона «Об административных процедурах» даже в самой отдаленной перспективе приняты не будут и вряд ли найдутся серьезные и убедительные аргументы в пользу его принятия, а главное – объективные причины того, зачем это нужно сделать. И это при том, что за истекшие 23 года устранены обе вышеназванные причины. Прежде всего накоплен значительный массив институциональных законов и иных законов, содержащих такую разновидность процессуальных норм, как административно-процедурные нормы. Достаточно назвать Федеральный закон 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁷ или Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²⁸. В полной мере

в правовом плане ныне гармонизированы отношения Российской Федерации с ее субъектами по предметам совместного ведения, чего, действительно, не наблюдалось в конце 90-х гг.

Не будет лишним сказать, что единственная реальная, т. е. дошедшая хотя бы до процедуры рассмотрения Государственной Думой в первом чтении, попытка законодательной инициативы, направленной на принятие федерального закона об административных процедурах, успехом не увенчалась. Немногим более 20 лет назад, а именно 28 февраля 2001 г., депутатом Государственной Думы В. В. Похмелкиным был внесен в палату проект федерального закона «Об административных процедурах» № 64090-3. Спустя немногим более восьми лет законопроект при рассмотрении в первом чтении был отклонен постановлением Государственной Думы от 11 июня 2009 г. № 2287-5 ГД²⁹. Известны и другие законодательные инициативы такого рода, но они оказались еще менее результативны. Речь идет о проекте федерального закона № 284733-3 «Об основах регулирования отношений между гражданами (юридическими лицами) и органами публичной администрации» (вариант наименования: «Об основах административных процедур»), внесенном в Государственную Думу депутатами А. И. Романчук и Л. К. Слиской 16 января 2003 г.³⁰ (снят с рассмотрения Советом Государственной Думы 23 января 2003 г.), и проекте федерального закона № 28350-4 «Об административных процедурах», вторично внесенном в палату тем же депутатом В. В. Похмелкиным 16 марта 2004 г.³¹ (снят с рассмотрения Советом Государственной Думы 25 марта 2004 г.). Данные законопроекты, как видно, не дошли даже до процедуры рассмотрения в первом чтении. Думается, 20 лет – вполне достаточный для законодателя срок, чтобы определиться с тем, нужен Федеральный закон «Об административных процедурах» или нет. Поскольку данный нормативный правовой акт до сих пор не принят, то имеются веские основания полагать, что в нем просто нет объективной потребности. К тому же до сих пор не ясно, как отсутствие федерального закона

²⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

²⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

²⁹ О проекте федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах»: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 июня 2009 г. № 2287-5 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 25, ст. 3027.

³⁰ URL: <https://lexfeed.ru/law/284733-3>

³¹ URL: <https://lexfeed.ru/law/28350-4>

об административных процедурах сказывается на степени защищенности прав и свобод человека и гражданина, существуют ли практические проблемы, порожденные его отсутствием. Это – главный аргумент в пользу принятия или, напротив, отказа от принятия федерального закона. Думается, начинать нужно именно с того, чтобы провести исследование и определить объективную потребность в законе. Очевидно, что закон ради закона вряд ли нужен отдельным гражданам и обществу в целом. Конечно, многие могут с такой позицией не согласиться и упрекнуть автора настоящей статьи: есть, мол, обширный положительный зарубежный опыт регулирования административных процедур. Например, в США в 1946 г. после продолжительных дебатов Конгрессом был принят закон об административных процедурах – Administrative Procedure Act of 1946 (APA)³². Зарубежный опыт, безусловно, можно и нужно внимательно изучать, но использовать следует предельно аккуратно, с учетом российских реалий.

Теперь об Административно-процессуальном кодексе. Как представляется, он задумывался как правовой инструмент, с помощью которого могли бы осуществляться преимущественно судебный, а также ведомственный контроль за законностью деятельности органов управления федерального, регионального и муниципального уровней публичной власти и их должностных лиц, которая регламентировались бы Административным кодексом. Таким образом, оба кодекса призваны были действовать системно. На основании одного – четкая регламентация управленческой деятельности, на основании другого – действенный контроль за ней. Однако уже в конце 90-гг., констатируя тот факт, что задача подготовки и принятия административно-процессуального кодекса до настоящего времени не выполнена, группа административистов из Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации во главе с Ю. А. Тихомировым приходит, в общем, к неутешительному выводу: «Да и вряд ли она может быть выполнена, так как, к сожалению, пока недостаточно развит и обобщен первичный законодательный материал. Поэтому принятие кодифицированного акта в области административно-процессуального законодательства в ближайшее время маловероятно» [22, с. 83].

Дальнейшее развитие событий подтвердило правильность данного прогноза. Соответствующий кодифицированный акт был принят только через 17 лет в 2015 г. и в виде Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации, который как раз позволяет гражданам защищать свои права, осуществлять судебный контроль за деятельностью аппарата управления. Словом, юридически оформившись, административное судопроизводство стало основой административной юстиции в современной России, которая относится к судебному типу, является неотъемлемой частью судебной системы, хотя осуществляется, в отличие от, например, Германии, не административными судами, а судами общей юрисдикции. КАС РФ стал важной вехой в деле упрочения правового механизма защиты прав и свобод человека и граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сказанное выше позволяет сделать общий вывод: *административный процесс* – это судебный порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, по нормам КАС РФ, а также деятельность органов административной юрисдикции, включая суд, по рассмотрению дел об административных правонарушениях в порядке, установленном КоАП РФ. Административный процесс – это один из двух вариантов административно-процессуальной деятельности. Ее вторым вариантом является административная процедура.

По мнению автора настоящей статьи, административный процесс, все его формы и правовые проявления, должны оставаться в лоне материнской отрасли административного права. Попытки выделить административно-процессуальное право в качестве самостоятельной отрасли права, вне права административного, искусственны и не представляются конструктивными в силу особенности предмета отрасли, которая состоит в том, что образующие ее материальные и процессуальные нормы неразрывно слиты.

Автор хотел бы выразить благодарность ректору Сибирского юридического университета, доктору юридических наук, профессору, заслуженному юристу Российской Федерации Ю. П. Соловьеву за приглашение принять участие

³² Administrative Procedure Act of 1946 (APA). Pud. L. 79-404. 60 Stat. 237. 1946. 11 June.

в научной дискуссии, посвященной построению российской модели административного процесса. Участие в дискуссии позволило автору настоящей статьи заметно расширить свои научные горизонты, погрузиться в исследование актуальной проблемы административного права, которая многие годы находится в центре внимания сообщества российских административистов.

Список литературы

1. Авакьян С. А. Конституционное право: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М. : Сашко, 2000. 528 с.
2. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР : моногр. М. : Юрид. лит., 1964. 158 с.
3. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М. : Наука, 1970. 164 с.
4. Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. 75 с.
5. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М. : Юрид. лит., 1968. 142 с.
6. Бельский К. С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 14–21.
7. Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 12–20.
8. Клеандров М. И. О системе административного законодательства, административных судах и административном правонарушении // Труды Института государства и права РАН. 2020. Т. 15, № 1. С. 42–58. <https://doi.org/10.35427/2073-4522-2020-15-1-kleandrov>
9. Россинский Б. В. Окончательно ли разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях? // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 49–51.
10. Майоров В. И. Генезис административного судебного права: теоретико-методологические проблемы // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 5–9.
11. Попов Л. Л. Развитие теории административного права в современных условиях // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 20–24. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-20-24>
12. Очерк теорий административной юстиции // Коркунов Н. М. Сборник статей Н. М. Коркунова профессора Петербургского университета 1877–1897: общие вопросы права, история права, государственное право, международное право. СПб. : Изд-во книж. магазина Н. К. Мартынова, 1898. С. 144–218.
13. Бельский К. С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5–11.
14. Шергин А. П. Административная юрисдикция. М. : Юрид. лит., 1979. 144 с.
15. Киринов А. В. Административно-деликтное право и административный процесс (об актуальности концепции «множества административных процессов») Б. М. Лазарева // Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства : сб. ст. / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М. : Ин-т гос-ва и права РАН, 2011. С. 186–204.
16. Давыдов К. В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт : моногр. / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Новосибирск : Академиздат, 2020. 516 с.
17. Концепции развития российского законодательства / под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Ин-т законодательства и сравнител. правоведения при Правительстве Рос. Федерации, 1998. 246 с.

References

1. Avak'yan S. A. *Constitutional Law: Nature, Evolution, Modernity*. 2nd ed. Moscow: Sashko; 2000. 528 p. (In Russ.).
2. Salishcheva N. G. *Administrative Process in the USSR*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1964. 158 p. (In Russ.).
3. Salishcheva N. G. *Citizen and Administrative Jurisdiction in the USSR*. Moscow: Nauka Publ.; 1970. 164 p. (In Russ.).
4. Sorokin V. D. *Administrative-Procedural Relations*. Leningrad: Leningrad University Publ.; 1968. 75 p. (In Russ.).
5. Sorokin V. D. *Problems of Administrative Process*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1968. 142 p. (In Russ.).
6. Bel'skii K. S. On the Issue of the Subject of Administrative Law. *State and Law*. 1997;11:14-21. (In Russ.).
7. Bel'skii K. S. Administrative Responsibility: Genesis, Main Features, Structure. *State and Law*. 1999;12:12-20. (In Russ.).
8. Kleandrov M. I. On the System of Legislation on Administrative Offences, Administrative Courts and Administrative Violation. *Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. 2020;15(1):42-58. <https://doi.org/10.35427/2073-4522-2020-15-1-kleandrov> (In Russ.).
9. Rossinskii B. V. Is the Distinction Between the Administrative Proceedings and Proceedings of Administrative Offences Finally? *Journal of the Administrative Proceedings*. 2016;1:49-51. (In Russ.).
10. Mayorov V. I. Genesis of the Administrative Judicial Law: Theoretical and Methodological Problems. *Journal of the Administrative Proceedings*. 2017;1:5-9. (In Russ.).
11. Popov L. L. The Development of the Administrative Law Theory in the Modern Conditions. *Administrative Law and Procedure*. 2020;7:20-24. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-20-24> (In Russ.).
12. Essay on Theories of Administrative Justice. In: Korkunov N. M. *Collection of Articles by N. M. Korkunov, Professor of St. Petersburg University, 1877–1897: General Issues of Law, History of Law, State Law, International Law*. Saint Petersburg: Book Store of N. K. Martynov Publ.; 1898. P. 144–218. (In Russ.).
13. Bel'skii K. S. About the System of Administrative Law. *State and Law*. 1998;3:5-11. (In Russ.).
14. Shergin A. P. *Administrative jurisdiction*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1979. 144 p. (In Russ.).
15. Kirin A. V. Administrative-Tort Law and Administrative Process (On the Relevance of the Concept of "Multiple Administrative Processes" by B. M. Lazarev). In: Khamaneva N. Yu. (Ed.). *Administrative-Legal Relations in the Context of Modernization of the Russian State*. Moscow: Institute of State and Law of the RAS Publ.; 2011. P. 186–204. (In Russ.).

16. Davydov K. V. *Administrative Procedures: Russian and Foreign Experience*. Novosibirsk: Akademizdat Publ.; 2020. 516 p. (In Russ.).

17. Okun'kov L. A., Tikhomirov Yu. A., Orlovskii Yu. P. (Eds.). *Concepts for the Development of Russian Legislation*. 3rd ed. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., 1998. 246 p. (In Russ.).

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021