УДК 342.92
DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-359-378

Оригинальная научная статья

К завершению дискуссии о понимании административного процесса

Юрий Петрович Соловей*

✉ rector@siblu.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

Аннотация. Длющаяся десятилетиями в российской юридической литературе дискуссия о понимании административного процесса, по мнению одного из самых активных ее участников профессора Ю. Н. Старилова – сторонника судопроизводственной трактовки административного процесса, сегодня уже утратила смысл и лишь препятствует принятию назревших правовых решений. С точки зрения названного специалиста, законодатель должен положить конец данной дискуссии, принудив ученых-юристов и практиков к «правильным» терминам. В связи с этим целью своего исследования автор избрал выяснение вопроса о наличии нормативно-правовых оснований для четкого и однозначного понимания административного процесса, определения содержания данного правового понятия. Предметом выступают юридические нормы и судебные акты, в которых используется «административно-процессуальная» терминология. Гипотеза исследования состоит в том, что в настоящее время имеются необходимые и достаточные нормативно-правовые основания для завершения ведущейся в юридической литературе дискуссии о понимании административного процесса. Для доказательства гипотезы и формулирования выводов исследования используются диалектический, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой методы познания, метод толкования права, анализ материалов судебной практики. Проведенное исследование позволило сделать вывод, что действующее отечественное законодательство предусматривает необходимые и достаточные нормативно-правовые основания для понимания российского административного процесса в качестве правового понятия, содержательно состоящего из трех частей: а) административного судопроизводства; б) производства по делам об административных правонарушениях; в) административного производства (административных процедур). Таким образом, научную дискуссию о понимании российского административного процесса, в первую очередь о содержании данного правового понятия, следует, на взгляд автора, считать завершённой. В качестве одного из результатов исследования отмечается также дуалистический характер административного процесса, придаваемый ему российским законодательством и выражающийся в существовании административного судебного процесса (осуществляемого судом) и административного внесудебного процесса (осуществляемого публичной администрацией). Данное обстоятельство должно непременно учитываться при разработке будущих административно-процессуальных законодательных решений. При этом доктринальное признание за соответствующей деятельностью публичной администрации статуса административно-процессуальной в значительно большей степени, нежели отстаиваемая сторонниками судопроизводственной концепции административного процесса квалификация такой деятельности в качестве административно-процедурной, будет способствовать воплощению в проектируемом федеральном законе об административном производстве (административных процедурах) идеи защиты прав человека и гражданина во взаимоотношениях с публичной администрацией и в целом обеспечению надлежащего, соответствующего стандартам правового государства уровня процессуализации административной деятельности.

Ключевые слова: дискуссия; Ю. Н. Старилов; административный процесс; административный судебный процесс; административный внесудебный процесс; административное судопроизводство; производство

© Соловей Ю. П., 2021

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

по делам об административных правонарушениях; административное производство; административные процедуры.

Для цитирования: Соловей Ю. П. К завершению дискуссии о понимании административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 359–378. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-359-378>

Original scientific article

Ending the Discussion on the Understanding of the Administrative Process

Yury P. Solovey**

✉ rector@siblu.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. A discussion that has been going on for decades in the Russian legal doctrine about the understanding of the administrative process, according to one of its most active participants, Professor Yu. N. Starilov – a supporter of the judicial interpretation of the administrative process, has lost its meaning today and only hinders the adoption of overdue legal decisions. From the point of view of the named specialist, the legislator must put an end to this discussion by forcing legal scholars and practitioners to use the “correct” terms. In this regard, as the purpose of the presented research the Author has chosen to clarify the issue of the existence of legal grounds for a clear and unambiguous understanding of the administrative process, to determine the content of this legal concept. The subject of the research is legal norms and judicial acts, which use “administrative-procedural” terminology. The hypothesis of the research is that at present there are necessary and sufficient legal grounds to complete the discussion in the legal doctrine on the understanding of the administrative process. To prove the hypothesis and formulate the conclusions of the study, dialectical, formal-logical, formal-legal, comparative legal methods of cognition, the method of interpreting law, and analysis of materials of judicial practice are used. The study makes it possible to conclude that the current domestic legislation provides for the necessary and sufficient legal basis for understanding the Russian administrative process as a legal concept, meaningfully consisting of three parts: a) administrative judicial proceedings; b) proceedings on cases of administrative offenses; c) administrative process (administrative procedures). Hence, the scientific discussion about the understanding of the Russian administrative process, first of all, about the content of this legal concept, should be considered complete in the Author’s opinion. As one of the results of the study, the Author also notes the dualistic nature of the administrative process, given to it by Russian legislation and expressed in the existence of administrative judicial proceedings (carried out by a court) and an administrative out-of-court process (carried out by the public administration). This circumstance must certainly be taken into account when developing future administrative procedural legislative decisions. At the same time, the doctrinal recognition of the status of administrative procedural for the relevant activities of the public administration, to a much greater extent than the qualification of such activities as administrative and procedural, advocated by the followers of the judicial concept of administrative process, will contribute to the implementation of the idea of protection in the federal law on administrative proceedings (administrative procedures) being drafted of human and civil rights in relations with public administration and, in general, ensuring an appropriate level of proceduralization of administrative activities that meets the standards of a legal state.

Keywords: discussion; Yu. N. Starilov; administrative process; administrative judicial proceedings; administrative out-of-court procedure; administrative proceedings; proceedings on cases of administrative offenses; administrative process; administrative procedures.

For citation: Solovey Yu. P. Ending the Discussion on the Understanding of the Administrative Process. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):359-378. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-359-378> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

В одной из своих монографий профессор К. С. Бельский упоминает «первый ученый труд французского администратора Н. Делама-ра (1639–1723) под заглавием “Трактат о полиции”, который появился “на базе полицейского законодательства” и, по замыслу заказавших его парижских властей, “должен был представлять собой полный свод полицейских постановлений. Но Деламар посмотрел на свою задачу шире: он дал научное описание деятельности полиции...”» [1, с. 12]. Опираясь на этот исторический факт, К. С. Бельский предлагает «обратить внимание на одну закономерность: опыт законодательства предшествует научному знанию» [1, с. 12].

На мой взгляд, считать предложенный К. С. Бельским тезис закономерностью – значит придавать юридической науке исключительно «постфактумный» (по отношению к законодательству), комментаторский характер, что, конечно же, не соответствует реальному положению дел. Правовая теория обязана вносить свой вклад в развитие законодательства, поскольку лишь научный подход может агрегировать разрозненные стремления законодателя, привести в них внутреннюю гармонию. Другой вопрос, делает ли она это, и если делает, то насколько успешно.

Вместе с тем категорическое несогласие с приданием юридической науке отмеченного «постфактумного» характера, конечно же, не означает, что в ходе разработки теоретических вопросов юриспруденции ученые вправе игнорировать действующие источники права. К сожалению, именно так подчас обстоит дело с делящейся в отечественной науке административного права уже не одно десятилетие дискуссией о понимании административного процесса, его содержании и видах. Складывается впечатление, что для некоторых участников этой дискуссии заявленные законодателем, федеральными органами исполнительной власти, высшими судебными инстанциями позиции по обсуждаемой проблеме не так уж и важны, более того, они просто остаются вне поля их зрения.

Очевидно, что научные изыскания, проводимые в отрыве от современных государственно-правовых реалий, вряд ли могут способствовать развитию и укреплению юридических гарантий прав и свобод человека и гражданина во взаимоотношениях частных лиц с публичной администрацией. В связи с этим ощущается насто-

ятельная необходимость в выяснении вопроса о том, каким содержанием нормотворческие и судебные органы наделяют правовое понятие «административный процесс», используемое в законодательных, иных нормативных правовых и судебных актах. Четкий ответ на данный вопрос, во-первых, выступает отправной точкой научных суждений о том, что следует понимать под административным процессом, соответствует ли его модель, сконструированная в юридических нормах, требованиям правового, демократического государства. Во-вторых, такой ответ является важным условием выработки обоснованных предложений по совершенствованию российского административно-процессуального законодательства. В-третьих, с учетом сохраняющего свое действие положения Конституции Российской Федерации об отнесении названного законодательства к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов ясное представление о нормативно-правовых границах понятия «административный процесс» служит необходимой предпосылкой сбалансированного решения вопроса об объеме соответствующей законотворческой компетенции субъектов Российской Федерации.

Отрадно, что важную роль нормативно-правовых решений в формировании и развитии научных представлений об административном процессе признал, наконец, наиболее активный, последовательный сторонник судопроизводственного понимания административного процесса и непримиримый противник иных его трактовок профессор Ю. Н. Стариков, во многом благодаря многочисленным публикациям которого дискуссия о понимании административного процесса все еще не находит своего завершения. Ранее он сетовал на то, что «вместе с принятием новых федеральных законов или иных нормативных правовых актов, в которых устанавливается порядок разрешения соответствующих управленческих споров... в трудах ученых, анализирующих проблемы административно-процессуальной деятельности, почти “автоматически” появляются и *новые виды* административного процесса. Закономерно ли такое развитие административного процесса? Получается, что теоретический анализ проблем административного процесса становится “заложником” законотворческой деятельности...”» [2, с. 130–131].

Поставленным в приведенной цитате вопросом, а также последней фразой, содержащей,

очевидно, некорректную (с учетом значения в русском языке слова «заложник») метафору, автор, по сути, выразил свое неодобрительное отношение ко взглядам ученых, исследующих административный процесс с опорой на действующее законодательство. «Если вновь включаться в дискуссию о сущности российского административного процесса и анализировать различные точки зрения по этому вопросу, – предостерегал в свое время участников названной дискуссии Ю. Н. Старилов, – то он и далее будет оставаться в стороне от “столбовой дороги”, по которой проходит развитие административно-процессуальной теории: от его понимания как *административного судопроизводства* (административного правосудия)» [3, с. 12].

Спустя годы позиция Ю. Н. Старилова относительно значимости нормативно-правовых оснований построения модели административного процесса претерпела явные изменения. Пришло осознание того, что без принятия соответствующих законодательных решений вывести «развитие административно-процессуальной теории» на дорогу, объявленную названным автором «столбовой» (но на деле, если учесть число использующих ее, выражаясь фигурально, участников административно-процессуального движения, являющуюся второстепенной), не получится.

В связи с этим в ряде своих публикаций Ю. Н. Старилов формулирует вывод о том, что сегодня дискуссия о понимании административного процесса «уже “вредит” процессу выработки реально значимого решения. Поэтому законодатель может и обязан прекратить затянувшуюся и... уже ставшую бессмысленной полемику, которая “топчется на одном и том же месте” без ясных перспектив выхода из творческого “тупика”. Иначе говоря, законодатель, определив в новых законах (“Об административных процедурах” и “Кодексе административного судопроизводства”) административно-процедурную и административно-процессуальную терминологию, должен осуществить “*принуждение к правильным терминам*” как ученых, так и юристов-практиков... Иногда такой “недемократичный” прием все же допустим и реалистичен» [4, с. 8; 5, с. 329; 6, с. 237–238].

Законопроектные предложения (хотя бы самого общего плана) по «принуждению к правильным терминам» Ю. Н. Старилов ожидаемо не формулирует даже в самом общем виде,

но при этом нетрудно заметить, что, по мысли автора, названное «принуждение», означающее, конечно же, прямое законодательное отождествление в той или иной форме административного процесса исключительно с административным судопроизводством, должно быть «применено» в отношении сторонников иных, расходящихся со взглядами Ю. Н. Старилова, трактовок административного процесса.

Некоторыми исследователями приведенное мнение по каким-то причинам расценивается как, хотя и «несколько категоричное, но весьма... справедливое» [7, с. 23, 24]. Мне это мнение справедливым (в части призыва к законодателю определиться, наконец, с пониманием административного процесса) вовсе не кажется, поскольку тот, кто требует в нормативно-правовом порядке положить конец дискуссии о понимании административного процесса, что называется, стучится в открытую дверь.

На самом деле законодательная акция, пользуясь терминологией Ю. Н. Старилова, по принуждению ученых и юристов-практиков к правильным терминам уже состоялась, причем еще до опубликования указанным автором отмеченных призывов и к тому же вопреки его представлениям об административном процессе, просто Ю. Н. Старилов, как и некоторые другие специалисты, на тот момент этого не заметили или предпочли не заметить. И сегодня в своей новейшей публикации самый активный, по моему мнению, участник дискуссии о понимании административного процесса все еще указывает на то, что «единственно формально установленным в российском административном процессуальном законодательстве видом административного процесса является административное судопроизводство» [8, с. 287]. Достоверность этого вывода сделавший его автор сам же прямо ставит под сомнение своим утверждением об отсутствии в настоящее время «надлежащего правового установления» термина «административный процесс» [9, с. 12].

Не согласуется с упомянутым выводом и мнение Ю. Н. Старилова о том, что термин «административный процесс» «как был непонятным с нормативной точки зрения (и, очевидно, оттого, по сей день неразделяемым большинством ученых)... таким же, в высшей степени противоречивым, данный институт остается и поныне» [10, с. 29]. Согласно лексическим нормам «разделять» или «не разделять» можно мнение,

убеждение, но не правовой термин. На самом деле цитируемый автор хотел, по-видимому, сказать, что его единственно верное – судопроизводственное – понимание административного процесса не разделяется большинством ученых по причине неясности и противоречивости содержания, которым наделяют понятие административного процесса нормотворческие органы. Но если это так, то можно ли вообще говорить о «формальном установлении» административного процесса в том или ином его виде?

Полагаю, что «административный процесс» как термин с нормативно-правовой точки зрения вполне понятен, а как правовой институт вовсе не является «в высшей степени противоречивым». В связи с этим выдвигаемая в настоящей статье гипотеза состоит в том, что сегодня имеются необходимые и достаточные нормативно-правовые основания для завершения ведущейся в юридической литературе дискуссии о понимании административного процесса, прежде всего о содержании данного правового понятия. Соответственно, предметом исследования выступают юридические нормы и судебные акты, в которых используется «административно-процессуальная» терминология. Для доказательства гипотезы и формулирования выводов исследования используются диалектический, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой методы познания, метод толкования права, анализ материалов судебной практики.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ

АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

В юридической литературе высказано мнение о необходимости разведения понятий «административное судопроизводство» и «административный процесс». Так, первый заместитель председателя Верховного Суда Российской Федерации профессор П. П. Серков, рассматривающий административный процесс как «нормативное регламентирование деятельности органов исполнительной власти, направленной на достижение соответствующего материально-

правового результата» [11, с. 31], уже после принятия Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (далее – КАС РФ) в первом чтении отмечал, что административный процесс не следует отождествлять с административным судопроизводством. По мнению названного автора, доказательством того, что «административное судопроизводство не может быть частью административного процесса в форме отдельно взятого производства», служат, в частности, «кардинальные различия материально-правовых результатов в деятельности органов судебной власти и органов исполнительной власти» [12, с. 169, 178].

Между тем упомянутые П. П. Серковым различия материально-правовых результатов судебной и административной деятельности вряд ли следует считать кардинальными, поскольку, как показывает законотворческая практика зарубежных государств, административно-процессуальные нормы, регулирующие деятельность и публичной администрации, и судов, оказываются, вполне могут быть объединены в одном законодательном акте. В качестве примеров можно привести Закон Нидерландов об общем административном праве (1992 г.)¹, Административно-процессуальный закон Латвии (2001 г.)², Административный кодекс Болгарии (2006 г.)³, Административный кодекс Республики Молдова (2018 г.)⁴, другие источники права, в том числе самый «свежий» и наглядный, на мой взгляд, образец законодательного урегулирования административного процесса, осуществляемого как публичной администрацией, так и судами, – Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI⁵.

И подобная законотворческая практика имеет глубокие основания. Речь идет прежде всего об отмечаемой западноевропейскими юристами тесной взаимосвязи административных процедур и возможного последующего судебного процесса [13, с. 46]. Раскрывая такую взаимосвязь, латвийские специалисты отмечают, что, «административно-процессуальное право

¹ Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. 2-е изд. Алматы, 2013. С. 523–574.

² Там же. С. 339–452.

³ URL: <http://bulgaris.ru/Admkodeks.html>

⁴ URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=109126

⁵ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35132264#pos=3;-109

устанавливает, каким образом органы государственного управления в каждом конкретном случае правомочны действовать в отношении индивида и каковы права индивида подвергнуть контролю правомерность этих действий органов государственного управления в независимом суде» [14, с. 154].

Аналогично рассуждает и профессор П. И. Кононов. По его справедливому мнению, «административное судопроизводство возникает не на пустом месте, не по собственной инициативе суда, а на основе ранее начатого внесудебного административного процесса (административного производства), ход и (или) результаты которого при наличии необходимых процессуально-правовых оснований переносятся из органа исполнительной власти или иного административно-публичного органа в орган судебной власти в целях завершения юридического разрешения возникшего административного дела. Любой административный истец, заявитель обращается в суд общей юрисдикции или в арбитражный суд, предварительно вступив в соответствующие административные и (или) административно-процессуальные отношения с участием органа исполнительной власти, иного административно-публичного органа по поводу возбуждения и разрешения в их интересах какого-либо административного дела. Административное дело рождается не в суде, оно рождается в рамках внесудебной процессуальной деятельности административно-публичных органов и в связи с реализацией имеющихся у них публично-властных полномочий. В этой связи представляются несостоятельными попытки разделить внесудебный и судебный административный процессы...» [15, с. 12].

Самым же главным аргументом в пользу совпадения понятий административного судопроизводства и административного процесса, носящим не доктринальный, а формально-юридический характер (и в силу этого не могущим быть отвергнутым авторами теоретико-правовых исследований), выступают нормы Конституции Российской Федерации. Как известно, Конституция Российской Федерации содержит понятия «процессуальное законодательство» (п. «о» ст. 71), являющееся предметом ведения Российской Федерации, и «административно-процессуальное законодательство» (п. «к» ч. 1 ст. 72),

выступающее предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Содержание данных понятий законодателем не раскрывается, но логическая ошибка творцов Основного закона очевидна: если целое (процессуальное законодательство) является предметом ведения Российской Федерации, напроочь исключаяющим возможность законотворчества ее субъектов, то часть этого целого (административно-процессуальное законодательство) не может быть предметом совместного ведения Федерации и ее субъектов. По этой причине слова «административно-процессуальное законодательство» из п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, на что вполне справедливо уже указывалось в юридической литературе, должны быть исключены [16, с. 37].

Обращает на себя внимание, что содержание понятия «процессуальное законодательство» сопрягается в Конституции Российской Федерации с видами судопроизводства – конституционным, гражданским, арбитражным, административным и уголовным (ч. 2 ст. 118). Трем из указанных видов судопроизводства соответствуют три процессуальных кодекса – Гражданский процессуальный, Арбитражный процессуальный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации. Федеральных законов с наименованиями «Конституционный процессуальный кодекс» и «Административный процессуальный кодекс» нет, хотя, по логике выделения в Конституции Российской Федерации видов судопроизводства, они должны были бы быть.

Здесь уместно вспомнить, что еще в Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 6 марта 1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» Б. Н. Ельцин сетовал на то, что «не выполнена поставленная Президентом задача по разработке проектов современных Административного и Административно-процессуального кодексов»⁶. Подчеркну, что, по мысли первого Президента России, эти кодексы, являясь «основополагающими документами в сфере контроля за деятельностью государственного аппарата»⁷, должны были действовать не вместо, а наряду с новым вариантом Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

⁶ Рос. газ. 1997. 7 марта.

⁷ Там же.

Отсутствие в России (в отличие от некоторых зарубежных государств) Административно-процессуального кодекса, который по терминологической логике конституционно-правового регулирования должен нормировать административное судопроизводство, компенсируется двумя кодифицированными федеральными законодательными актами, выполняющими его функции: во-первых (в хронологическом порядке), Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (далее – АПК РФ), ст. 29 которого возлагает на арбитражные суды рассмотрение соответствующих дел «в порядке административного судопроизводства», и, во вторых, КАС РФ, которым руководствуются суды общей юрисдикции.

Очевидно, что в силу одного своего наименования АПК РФ в части административного судопроизводства является, конечно же, административно-процессуальным законом. Вне всякого сомнения, процессуальным, а именно, *административно-процессуальным* законом следует считать и КАС РФ, поскольку согласно ч. 3 ст. 128 Конституции Российской Федерации порядок осуществления административного судопроизводства (как, впрочем, и других видов судопроизводства, за исключением конституционного) регулируется не чем иным, как «соответствующим *процессуальным* (курсив мой. – Ю. С.) законодательством». Об этом же свидетельствуют правовые понятия «административная процессуальная правоспособность», «административная процессуальная дееспособность», «административно-процессуальная правосубъектность», содержащиеся в ст. 5 КАС РФ.

Таким образом, исходя исключительно из положений Конституции Российской Федерации, «административный процесс», безусловно, следует рассматривать в качестве правового понятия, тождественного понятию «административное судопроизводство». Именно этот вывод, полностью соответствовавший давно отстаиваемой Ю. Н. Стариковым позиции по вопросу о содержании административного процесса, я сделал в одной из своих публикаций сразу после принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федера-

ции от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»⁸. Данным законом закреплялась новая редакция п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации о предметах ведения Российской Федерации, в котором слова «уголовно-процессуальное», «гражданско-процессуальное», «арбитражно-процессуальное» законодательство заменялись словами «процессуальное» законодательство. Отмеченной конституционной новеллой, как тогда казалось автору настоящей статьи, законодатель подтвердил, что процесс, в том числе административный, – сфера исключительно судебная; процессуальным является все то, что делается в суде и для суда, но не более того [17, с. 107]. Подобная трактовка административного процесса нашла свое законодательное воплощение на постсоветском пространстве, в частности, в Административно-процессуальном кодексе Грузии (1999 г.)⁹, Административно-процессуальном кодексе Азербайджанской Республики (2009 г.)¹⁰, Административно-процессуальном кодексе Эстонской Республики (2011 г.)¹¹.

Однако в дальнейшем при более внимательном анализе отечественного законодательного материала, особенно в свете Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹², которым не была устранена отмеченная выше очевидная логическая ошибка авторов поправки к Основному закону страны, допущенная ими в 2014 г. и выразившаяся в оставлении «административно-процессуального законодательства» в числе предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и который, кроме того, пополнил виды судопроизводства «арбитражным» судопроизводством, пришлось прийти к заключению, что понятие административного процесса не равнозначно административному судопроизводству, а вбирает его в себя, являясь более широким по своему содержанию, в первую очередь за счет производства (в том числе судопроизводства) по делам об административных правонарушениях.

⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 548.

⁹ Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции ... С. 305–338.

¹⁰ Там же. С. 11–60.

¹¹ URL: <https://www.juristaitab.ee/ru/zakonodatelstvo/administrativno-processualnyy-kodeks>

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11, ст. 1416.

**Производство по делам
об административных правонарушениях
как составная часть
административного процесса**

В Конституции Российской Федерации какое-либо упоминание о производстве по делам об административных правонарушениях отсутствует. Основопологающий для указанного производства законодательный акт, КоАП РФ, нормирует данное производство – и внесудебное, и судебное – без использования административно-процессуальной терминологии. Но очевидно, что нормы КоАП РФ, регулирующие порядок производства в судах (судопроизводства) по делам об административных правонарушениях, исходя из положений упоминавшейся выше ч. 3 ст. 128 Конституции Российской Федерации, являются процессуальными. С учетом же того обстоятельства, что процессуальные нормы, регулирующие судопроизводство, не могут не относиться к одному из его видов, исчерпывающий перечень которых определен ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, сегодня они должны квалифицироваться не иначе как нормы административно-процессуальные. Таким образом, урегулированное КоАП РФ производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и арбитражных судах, с нормативно-правовой точки зрения, есть административный процесс.

Примечательно, что ч. 5 ст. 1 КАС РФ его положения на производство по делам об административных правонарушениях не распространяет (пока не распространяет?), за исключением предусмотренных названным кодексом случаев (стоит отметить, что эта оговорка появилась в КАС РФ через год после его принятия)¹³. Иными словами, в названных (пусть и единичных) случаях производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции осуществляется в соответствии с нормами КАС РФ, а значит, в силу одного этого обстоятельства должно признаваться административным процессом.

Что же касается АПК РФ, то согласно его ст. 29 дела об административных правонарушениях

(включающие в соответствии с положениями гл. 25 АПК РФ дела о привлечении к административной ответственности и дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности) арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства. Отсюда вытекает вывод о признании законодателем производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого арбитражными судами в соответствии с АПК РФ, административным процессом.

Данный вывод не мешает согласиться с Ю. Н. Стариловым в том, что «правосудие по делам об административных правонарушениях невозможно приравнять к административному судопроизводству; оно – отдельный вид судопроизводства» [18, с. 15], охватываемый (добавлю от себя) наряду с административным судопроизводством понятием «административный процесс».

Весьма важными доводами, свидетельствующими, вне всяких сомнений, в пользу охвата правовым понятием «административный процесс» производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого как судами, так и публичной администрацией, служат положения действующих международных договоров Российской Федерации и не оспоренных в Конституционном Суде Российской Федерации иных, нежели упомянутые выше кодексы, федеральных законодательных актов.

Так, в ст. 13 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁴ и в ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵ речь идет об «административно-процессуальных действиях», совершаемых при привлечении депутатов и иных должностных лиц к административной ответственности. Очевидно, что под такими действиями подразумеваются предусмотренные КоАП РФ меры обеспечения производства по делам об административных

¹³ В дополнение к исключениям, предусмотренным ч. 5 ст. 1 КАС РФ, п. 52 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1(2021), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 7 апреля 2021 г., подтверждает право гражданина оспорить действия, совершенные при осуществлении производства по делу об административном правонарушении, повлекшие за собой нарушение его прав и свобод, в порядке гл. 22 КАС РФ в случае, если производство по делу прекращено или не возбуждалось и указанные действия влекут правовые последствия для гражданина, а иной порядок их оспаривания законодательством не предусмотрен (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁴ Рос. газ. 1999. 19 окт.

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822.

правонарушениях, применяемые публичной администрацией.

Далее, п. 3 ст. 4 Договора об особенностях административной и уголовной ответственности за нарушения таможенного законодательства таможенного союза и государств-членов таможенного союза от 5 июля 2010 г., ратифицированного Федеральным законом от 5 апреля 2011 г. № 59-ФЗ, устанавливает, что «административный процесс (производство) ведется (осуществляется) по законодательству Стороны, в которой лицо привлекается либо подлежит привлечению к административной ответственности», а ст. 9 названного договора описывает судьбу «изъятых либо арестованных одной Стороной в ходе ведения административного процесса (осуществления производства) по делам об административных правонарушениях... культурных ценностей и иных товаров... после вступления в законную силу решения по... делу об административном правонарушении».

Пункт 1 ч. 1 ст. 388 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁶ по аналогии с подп. 11 п. 1 ст. 435 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, Договор о принятии которого подписан государствами-

членами названного союза 11 апреля 2017 г. и ратифицирован Федеральным законом от 14 ноября 2017 г. № 317-ФЗ, признает возбуждение дела об административном правонарушении «началом административного процесса». Подпункт 2 п. 1 ст. 2 указанного кодекса определяет понятие «административные правонарушения» как «административные правонарушения, по которым в соответствии с законодательством государств-членов таможенные органы ведут административный процесс (осуществляют производство)», а в подп. 6 п. 3 ст. 56 того же кодекса производство по делу об административном правонарушении описывается посредством формулировки «ведение административного процесса».

Нетрудно убедиться, что российский законодатель абсолютно ясно признает производство по делу об административном правонарушении, осуществляемое и должностными лицами публичной администрации, и судами, административным процессом. Что очень важно, данной правовой позиции придерживаются как Конституционный Суд Российской Федерации¹⁷, так и Верховный Суд Российской Федерации¹⁸. Кроме того, она отражена в ряде правительственных актов¹⁹, а также заявлении Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 21 октября 2009 г. о необходимости принятия Административного процессуального кодекса²⁰.

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ч. 1, ст. 5082.

¹⁷ По делу о проверке конституционности пункта «б» части первой статьи 1 Закона Республики Мордовия от 20 января 1996 года «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью» в связи с жалобой гражданина Р. К. Хайрова : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 июля 1997 г. № 11-П ; По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Стройкомплект» : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 апр. 2011 г. № 6-П ; По жалобам граждан Гудимова Александра Валерьевича и Шуршева Александра Олеговича на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 и статьей 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 17 янв. 2012 г. № 149-О-О ; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Флинт и К» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 7 февр. 2012 г. № 308-О-О ; По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 14 февр. 2013 г. № 4-П ; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Киргизской Республики Дикамбаевой Дилбары и Токтаалы Уулу Тилекбека на нарушение их конституционных прав частью 1 статьи 31.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 25 сент. 2014 г. № 2156-О ; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Хекки Лоджистик» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 31.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и частью 2 статьи 283 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 20 дек. 2018 г. № 3124-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См., напр.: Определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 19 мая 2004 г. № 58-Г04-16. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См., напр.: О представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Абхазия : постановление Правительства Рос. Федерации от 20 марта 2009 г. № 245. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

После того, как на всероссийской научно-практической конференции «Современные проблемы построения российской модели административного процесса», состоявшейся 4 июня 2021 г. в Сибирском юридическом университете (г. Омск), автор этих строк обратил внимание участников конференции, в том числе Ю. Н. Старилова, на приведенные выше положения нормативных правовых актов, указанный ученый в своей статье, подготовленной «по следам» упомянутой конференции, предпринял попытку нивелировать значение данных законоположений для понимания административного процесса следующими утверждениями: **«Базовых** (не второстепенных) законодательных актов, определяющих тот или иной вид публично-управленческой деятельности под **названием «административный процесс»**, в России не существует... Даже если в каких-то нормативных правовых актах, например, “производство по делам об административных правонарушениях” называется “процессом”, то это, к сожалению, результат фундаментальной ошибки законодателя...» [8, с. 289–290].

Очевидно, в последних словах цитируемого автора сквозит искреннее разочарование, и по-человечески его вполне можно понять: вопреки своим ожиданиям, Ю. Н. Старилов оказался в числе ученых и юристов-практиков, вынужденных претерпевать то самое «принуждение к правильным терминам», к которому он неоднократно призывал законодателя.

Тем не менее несостоятельность приведенных утверждений, на мой взгляд, очевидна. Во-первых, Ю. Н. Старилов сам указывает на то, что административно-деликтное право состоит из двух частей – материального и процессуального права [19, с. 8], что производство по делам об административных правонарушениях имеет «процессуальное» содержание и «процессуальный потенциал» [16, с. 38]. Написание указанных слов в кавычках должно, по мысли автора, подчеркнуть недостаточную, так сказать, «процессуальность» производства по делам об административных правонарушениях, но даже такая его оценка исключает постановку вопроса о допущенной законодателем фундаментальной ошибке.

Во-вторых, принимая логику, заключенную в приведенной выше цитате о базовых законах, придется сделать вывод, что не только соответствующие виды «публично-управленческой де-

ятельности», включая производство по делам об административных правонарушениях в органах публичной администрации, но и само административное судопроизводство нельзя считать административным процессом, поскольку базовый для этого вида судопроизводства законодательный акт имеет наименование «Кодекс административного судопроизводства», а не «Административно-процессуальный кодекс», и нигде прямо не называет административное судопроизводство административным процессом. Но это ничуть не мешает Ю. Н. Старилову признавать административное судопроизводство единственным видом административного процесса.

В-третьих, юрист – будь то ученый или практик – не может ставить под сомнение юридическую силу и в целом значимость действующего закона в зависимости от собственной (в рассматриваемом случае – очевидно, произвольной) оценки того, является ли данный закон «базовым» или «второстепенным». Стоит напомнить, что в законодательстве таких понятий просто нет.

В-четвертых, подразделив законы на базовые и второстепенные, Ю. Н. Старилов, по сути, тут же обесмысливает эту свою классификацию, поскольку расценивает отождествление «в каких-то нормативных правовых актах» производства по делам об административных правонарушениях с административным процессом не просто как ошибку, а как «фундаментальную» ошибку законодателя. Действительно, закон по определению не может быть «второстепенным», если в нем содержится «фундаментальная» ошибка законодателя.

Искренне приветствуя откровенность Ю. Н. Старилова в оценке законодательного отождествления понятий «производство по делам об административных правонарушениях» и «административный процесс», отмечу вместе с тем отсутствие (опять же ожидаемое) со стороны упомянутого ученого каких-либо предложений насчет того, что и как должно быть сделано для устранения названной «фундаментальной» законодательной ошибки, какие нормативные правовые акты, в какой части и в каком направлении должны быть подвергнуты корректировке. Ученый лишь считает, что «для бесчисленных “административных производств” российскому законодателю предстоит находить соответствующие **иные наименования**, которые уже не станут (да и не должны) вводить в них слово “процесс”»

(сохранена редакция первоисточника. – Ю. С.). «Впрочем, российский законодатель, – отмечает Ю. Н. Старилов, по-видимому, не очень надеясь на то, что законодатель воспримет отстаиваемое им понимание административного процесса, – может избрать и иной путь создания нормативных правовых актов, регламентирующих *квази-процессуальные* отношения в сфере публичного управления...» [8, с. 291–292].

И, действительно, отечественный законодатель уже избрал этот «иной» путь разработки основополагающих нормативных правовых актов, регулирующих «нормальные» процессуальные (а не «квазипроцессуальные», как хочется думать Ю. Н. Старилову) общественные отношения в сфере публичного управления, в том числе сфере производства по делам об административных правонарушениях. Новым и весьма ярким подтверждением сказанному служит проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, разработанный Минюстом России²¹. Подобная законотворческая практика на пространстве СНГ не является чем-то исключительным, достаточно упомянуть здесь, в частности, Процессуальный кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 22 июля 2013 г. № 975²² или Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. № 92-З²³.

По мнению Ю. Н. Старилова, избранное разработчиками законопроекта, подготовленного Минюстом России, наименование свидетельствует об их «терминологическом заблуждении». «Если в качестве главного “процессуального” термина в названии закона, – отмечает названный автор, – остается “производство по делам об административных правонарушениях”, то тогда и следовало бы его назвать законом “О производстве по делам об административных правонарушениях”. Как говорится: чего мудрить» [10, с. 38].

На самом деле «мудрит» автор данной цитаты. С одной стороны, он утверждает, что «“правоохранительная”, “юрисдикционная” или “деликтная” теория административного процесса имеет право на существование и может... развиваться в направлении отстаивания идеи о том, что административный процесс представляет, в этом смысле слова, правоприменительную,

правоохранительную и контрольно-надзорную *административную деятельность*, которая осуществляется в нормативно установленном порядке» [20, с. 175]. Данное утверждение не оставляет сомнений в том, что производство по делам об административных правонарушениях – это полноценная административно-процессуальная деятельность. Однако, с другой стороны, Ю. Н. Старилов тут же дезавуирует свое утверждение, указывая, что «такая деятельность осуществляется многочисленными должностными лицами... поэтому и не относится к административному процессу, понимаемому как административное судопроизводство» [20, с. 175; 21, с. 58; 22, с. 25–26]. Предлагаемое названным автором наименование нового законопроекта, посвященного производству по делам об административных правонарушениях, само по себе возражений не вызывает, но амбивалентность его позиции, исходя из которой такое предложение сформулировано, не может не явиться, с моей точки зрения, препятствием к его учету в законопроектной работе.

В целом приходится признать, что возражения Ю. Н. Старилова против использования термина «процесс» в законодательстве, регулирующем производство по делам об административных правонарушениях, как и его заявление о том, что, отождествив административный процесс с производством по делам об административных правонарушениях, законодатель допустил «фундаментальную» ошибку, обусловлены не существенными различиями названных правовых категорий, соотносящихся как целое и часть, а исключительно стремлением отстоять собственные (и, разумеется, представляемые как единственно правильные) юридико-терминологические предпочтения.

При этом хотел бы привлечь внимание к неоднократно выносившемуся Ю. Н. Стариловым на обсуждение научной общественности предложению по уточнению ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации (назову его «конституционной поправкой» Ю. Н. Старилова), реализация которого, как представляется, действительно, явилась бы «фундаментальной» ошибкой законодателя. В целях четкого законодательного «разведения» процессуально-правовых понятий административного судопроизводства

²¹ URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=99061>

²² URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=31428231

²³ URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=hk2100092>

и судопроизводства по делам об административных правонарушениях Ю. Н. Старилов предлагает дополнить ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации словами «производства по делам об административных правонарушениях», в результате чего она приобрела бы следующий вид: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного, уголовного судопроизводства, а также производства по делам об административных правонарушениях» [9, с. 15; 23, с. 423] (в данной формулировке отсутствует «арбитражное судопроизводство», поскольку это правовое понятие появилось в тексте ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации только в 2020 г.).

Лишь при условии реализации упомянутого предложения, как полагает Ю. Н. Старилов, «все становится “на свои места”»; появляется ясность, что судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, и это является одной из форм осуществления правосудия. Таким образом, производство по делам об административных правонарушениях есть *процессуальная форма осуществления судебной власти*» [24, с. 72; 25, с. 23; 16, с. 23].

Впервые ознакомившись с предложением относительно корректировки ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, в очередной раз озвученным Ю. Н. Стариловым в его комментарии к правительственной Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [26, с. 23], я посчитал необходимым подчеркнуть, что если и дополнять ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, то «не просто “производством по делам об административных правонарушениях”, а именно *судебным* производством по таким делам» [27, с. 450]. Это весьма существенное терминологическое уточнение самоочевидно: ведь «производство по делам об административных правонарушениях» в соответствии с КоАП РФ осуществляют не только суды, но и прежде всего (причем, по общему правилу, без обращения в суд) многочисленные органы и должностные лица публичной администрации. В отличие от п. 56 ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, признающего досудебное производство по уголовному делу уголовным судопроизводством (здесь, на мой взгляд, законодатель допускает, как минимум, логическую ошибку: как нечто досудебное может считаться судебным?) КоАП РФ не дает абсолют-

но никаких оснований ставить знак равенства между производством по делам об административных правонарушениях и судопроизводством по делам об административных правонарушениях. И это понятно, поскольку первое охватывает собой не только второе, но также еще два вида производства: а) досудебное производство по подлежащим рассмотрению в судах делам об административных правонарушениях, осуществляемое в органах публичной администрации, и, что очень важно, б) внесудебное производство по делам об административных правонарушениях, разрешаемых исключительно указанными органами (без обращения в суд).

Полагая, что речь идет о банальной терминологической оплошности (хотя, по большому счету, и она непростительна, если речь идет о тексте любых правовых норм, не говоря уже о тексте Основного закона), я считал вопрос дальнейшего обсуждения «конституционной поправки» Ю. Н. Старилова закрытым. Каково же было мое удивление, когда Ю. Н. Старилов, озабочаясь «созданием конституционно-правовой основы для законодательства об административных правонарушениях», вновь (по моим подсчетам, на тот момент, как минимум, в 7-й, а на сегодня в 8-й раз!) счел возможным публично «вспомнить» свое предложение о дополнении ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации «производством по делам об административных правонарушениях». Утверждая, что это предложение, «к сожалению, фактически не обсуждалось коллегами-учеными», названный автор одновременно сетует на то, что «в одной из работ Ю. П. Соловья можно встретить критические суждения по данному вопросу, в сущности, отрицающие саму целесообразность предлагаемого дополнения указанной конституционной правовой нормы» [10, с. 27; 28, с. 32].

Здесь Ю. Н. Старилов идет против истины. Во-первых, действительно, его «конституционная поправка» какого-либо интереса в административно-правовом научном сообществе не вызвала, поскольку обнаружить ее реальное, самостоятельное праворегулирующее значение весьма затруднительно. Но как можно при наличии опубликованной критики упомянутой «конституционной поправки» (пусть и со стороны единственного автора) говорить, что она не обсуждалась «коллегими-учеными»?

Во-вторых, Ю. Н. Старилов лукавит, утверждая, что мои критические суждения отрицают

«саму целесообразность» его «конституционной поправки». Из текста моей статьи легко убедиться, что я не против упоминания в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации судопроизводства по делам об административных правонарушениях, это – сфера законодательной дискреции. Смысл моего замечания принципиально иной, и состоит он в указании вовсе не на нецелесообразность, а на недопустимость предложенного Ю. Н. Стариловым дополнения ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации в избранной названным автором формулировке.

Прочитав в продолжение сказанного ранее мое мнение о том, что если и дополнять ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, то не просто «производством по делам об административных правонарушениях, а именно *судебным* производством по таким делам», Ю. Н. Старилов, не желая прямо признать допущенную им терминологическую неточность, парирует мой упрек утверждением, что «именно такое содержание (и соответствующее толкование) вкладывалось и в наше предложение» [10, с. 27; 28, с. 32]. Тогда что же заставляло автора на протяжении ряда лет, от публикации к публикации, упорно формулировать свою «конституционную поправку» с использованием термина «производство» вместо обусловленного контекстом конституционной нормы термина «судопроизводство»?

Единственный из возможных ответ на этот вопрос, допускаемый объяснением Ю. Н. Старилова, к моему большому удивлению и сожалению, заключается в том, что указанный автор не видит особой разницы между названными терминами в контексте ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, считает их синонимами. С моей точки зрения, это не просто ошибка, а фундаментальная законопроектная ошибка специалиста, взявшегося за усовершенствование текста Основного закона страны. Подобный вывод обусловлен тем очевидным обстоятельством, что поскольку в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации субъекты судебной власти не определены, дополнение данной части правовым понятием «производство по делам об административных правонарушениях», означающим не только судебную, но и преимущественно внесудебную (административную) деятельность, означало бы, ни много ни мало, смешение исполнительной власти с властью судебной, предоставление первой полномочий второй, пусть

лишь в сфере производства по делам об административных правонарушениях и, следовательно, явилось бы грубым нарушением конституционного принципа разделения властей.

Оценка столь настойчиво продвигаемой Ю. Н. Стариловым «конституционной поправки» как глубоко ошибочной не меняется, даже если исходить (на что в юридической литературе внимание обычно не обращается) из государственно-правовых реалий, которые позволяют характеризовать рассмотрение дел об административных правонарушениях органами и должностными лицами публичной администрации в качестве квазисудебной деятельности. Действительно, а как иначе квалифицировать рассмотрение дел об административных правонарушениях указанными органами и лицами, если оно урегулировано в КоАП РФ теми же нормами, которые относятся и к рассмотрению дела об административных правонарушениях судами? Тем не менее конституционное признание легитимности подобного положения недопустимо, поскольку оно будет означать девальвацию конституционного принципа разделения властей.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОИЗВОДСТВО (АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ) КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

В настоящее время, пишет Ю. Н. Старилов, «действуют многочисленные законодательные и иные нормативные правовые акты, которые устанавливают квазипроцессуальные порядки и правила в системе организации и функционирования исполнительной власти и публичного управления» [8, с. 288]. Речь идет об «административных производствах» («контрольно-надзорном», «исполнительном», «нормотворческом», «правоприменительном», «правоохранительном»), «административных процедурах», «административных порядках», «административных регламентах», «управленческих правилах» и т. д. «Однако все они **так и остаются** “производствами”, “процедурами”, “порядками”, “регламентами” и “правилами” (то есть **не процессом** в строгом смысле этого слова)... Сегодня в теории административного права распространенной точкой зрения является представление, в соответствии с которым административный процесс – это многообразная административная деятельность исполнительных органов публичной власти и их должностных

лиц, порой весьма детально определенная в нормативных правовых актах. И действительно, как говорили встарь, есть “судебный” и “несудебный”, “узкий” и “широкий” административный процесс. Все как бы выглядит очень просто! Вот только где найти аналогичное мнение современного российского законодателя по данному вопросу?» [8, с. 289–290].

Любопытно, что 15 лет назад идею о «существовании двух самых крупных видов административного процесса» – судебного административного процесса и внесудебного административного процесса Ю. Н. Старилов оценивал как не заслуживающую одобрения «по причине хотя бы терминологической неразберихи» [3, с. 13–14]. Между тем никакой «неразберихи» здесь нет, все, пользуясь более поздней оценкой Ю. Н. Старилова, на самом деле просто, причем без всякого «как бы».

Отвечая на поставленный указанным автором вопрос, подчеркну, что административный судебный и административный внесудебный процессы – вовсе не умозрительные конструкции, а реальные правовые явления, предопределяемые, в частности, отмеченным выше фактом признания законодателем производства по делам об административных правонарушениях административным процессом. При этом «административный судебный процесс» – не просто научный, а совершенно легальный юридический термин, используемый в основополагающих актах Верховного Суда Российской Федерации²⁴. И здесь следует обратить внимание на то, что высшая судебная инстанция, имея в виду соответствующий процесс, не ограничивается словом «административный», что, с точки зрения судопроизводственной концепции административного процесса, было бы вполне достаточно, а использует еще одно прилагательное – «судебный», из чего следует, что Верховный Суд Российской Федерации признает существование и внесудебного административного процесса.

«Не приходится сомневаться в том, – отмечает Ю. Н. Старилов, – что каждый ученый-административист, конечно, разделяет идею о наличии в системе публичного управления большого разнообразия “процедурных особенностей”, “стадийности”, “этапов”, “правил” осуществления всякой управленческой деятельности и опреде-

ленных порядков принятия административных правовых актов. Иначе говоря, невозможно не замечать существование в публичном управлении *административных производств* и таких сфер, где функционируют динамичные (постоянно “находящиеся в движении” для достижения правового результата) административно-правовые нормы и институты, процедурно развивающиеся во времени в целях решения соответствующих задач управленческого воздействия, исполнения функций государственного управления и вообще административного правоприменения. Простое обнаружение такого “процесса” внутри публичного управления и его соотносимость с публичной администрацией не позволяет нарекать его *административным процессом*. Едва ли некоторое “движение” или очевидную “процедурность” в области административно-правовых отношений, нечто “перемещающееся” в “управленческом юридическом пространстве” нужно безосновательно, почти *автоматически*, без всякого сомнения относить к *административно-процессуальной деятельности*... Так можно довольно стремительно дойти и до “утвердительного” ответа на вопрос: “Публичное администрирование” и “государственное управление” – это административный процесс?» [8, с. 290–291].

Трудно понять, чем, собственно говоря, хотел напугать читателя Ю. Н. Старилов, формулируя этот вопрос и убийственный, с его точки зрения, «утвердительный» ответ. Может быть тем, что признание административного производства в различных его видах административным процессом приведет к тотальной процессуализации государственного управления? Если это так, то опасения напрасны – подобный уровень процессуализации в силу очень многих причин нам не грозит.

В целом же столь обширное цитирование суждений принципиального противника отнесения административного производства (административных процедур) к административному процессу обусловлено необходимостью продемонстрировать читателю, что реальных аргументов они не содержат; все сводится исключительно к сомнениям. В связи с этим стоило бы напомнить Ю. Н. Старилову английскую шутку, получившую название «утиный тест» и содержащую, как любая умная шутка, глубокий

²⁴ Например, п. 20 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 13 июня 2017 г. № 21 «О применении судами мер процессуального принуждения при рассмотрении административных дел» (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

смысл: если оно выглядит как утка, плавает как утка и крикает как утка, то это, вероятно, утка и есть. Возможно, использование данного теста позволило бы Ю. Н. Старилову увидеть, что его вывод о невозможности признания административного производства (административных процедур) административным процессом не соответствует действительности.

Важным юридическим аргументом в пользу охвата понятием административного процесса административного производства (административных процедур) служит позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который в одном из своих актов прямо указывает на то, что п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, закрепляющий в качестве предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов административное и административно-процессуальное законодательство, предоставляет федеральному законодателю «полномочие по правовому регулированию административной ответственности и административной процедуры (курсив мой. – Ю. С.)»²⁵. В другом своем решении Конституционный Суд Российской Федерации признает, что объектом регулирования административного и административно-процессуального законодательства могут выступать «отношения по управлению собственностью»²⁶. Отсюда следует, что понятие административного процесса включает также иное, не относящееся к производству по делам об административных правонарушениях, административное производство (административные процедуры).

Еще одним нормативно-правовым доводом в поддержку тезиса об административном производстве (административных процедурах) как составной части административного процесса выступают позиции Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. Так, в правительственных актах речь идет об «административных процессах осуществления надзорной деятельности»²⁷, «административно-управленческих процессах в правоохранительной и надзорной деятельности»²⁸, «административных процессах предоставления государственных услуг и (или) исполнения государственных функций»²⁹. В одном из нормативно-правовых актов Министерства экономического развития Российской Федерации ставится задача «унификации административных процедур и закрепления в административных регламентах единой административно-процессуальной модели оказания государственных услуг»³⁰. Федеральная налоговая служба «считает необходимым внесение изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, направленных на совершенствование административных процессуальных норм, регламентирующих производство по рассмотрению налоговых органами споров в судебном порядке»³¹.

Отмеченное позволяет, на мой взгляд, сделать вывод о наличии достаточных нормативно-правовых оснований для признания административного производства (административных процедур) административным

²⁵ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 6 июня 2009 г. № 9-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Администрации Ивановской области о проверке конституционности отдельных положений статей 9, 10 и 15 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и Примерного положения об учреждении юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 14 янв. 2003 г. № 20-О. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ Концепция повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015–2020 годы) : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 5 июня 2015 г. № 1028-р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Об утверждении Положения о государственной автоматизированной системе правовой статистики : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 дек. 2020 г. № 2113. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Положение о ведомственных программах цифровой трансформации : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 10 окт. 2020 г. № 1646. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Концепция создания единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета недвижимости : утв. приказом М-ва эконом. развития Рос. Федерации от 18 дек. 2009 г. № 534. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹ О рассмотрении запроса : письмо Федер. налоговой службы от 2 июня 2008 г. № ММ-9-3/63. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

процессом. Удивительно, но к такому же выводу, похоже, склоняется и сам Ю. Н. Старилов. «Конечно, – пишет указанный автор, продолжающий хранить верность судопроизводственной концепции административного процесса, – в число административных процессов можно при желании “записать”, в том числе и с опорой на действующие нормативные правовые акты, разнообразные виды *административных производств* (кстати, и вряд ли что от такой констатации изменится на практике в сфере публичного управления в худшую сторону!). Но станут ли они от этого по-настоящему (терминологически) *видами* административного процесса?» [8, с. 291].

В порядке ответа на поставленный вопрос замечу, что «по-настоящему» вовсе не означает «терминологически». Предусмотренные законодательством виды административного производства уже являются «по-настоящему» видами административного процесса, поскольку имеют установленные в нормативно-правовом порядке содержательные признаки, характеризующие данный процесс. С терминологической (формально-юридической) же точки зрения, административное производство (административные процедуры) становится административным процессом в момент его нормативно-правового определения в данном качестве.

Самое же главное в процитированном выше суждении Ю. Н. Старилова – его констатация безвредности для публичного управления более широкой, нежели судопроизводственная, трактовки административного процесса. Это – очевидный шаг в сторону сближения позиций участников дискуссии о понимании административного процесса. Но, сделав такой шаг, Ю. Н. Старилов поставил себя в положение, когда продолжение с его стороны отмеченной дискуссии будет иметь смысл только при условии, что отстаиваемая им концепция административного процесса не просто не несет вреда, а, сверх того, окажется полезной для развития надлежащего публичного администрирования.

Признаюсь, внимательно изучив значительное число публикаций Ю. Н. Старилова, автор настоящей статьи так и не сумел понять, в чем, с точки зрения вклада в совершенствование практики публичного управления, состоят преимущества судопроизводственного понимания административного процесса по сравнению с более широкой, обусловленной действующим правовым регули-

рованием, его трактовкой. А вот «минусы» такого понимания очевидны: оно препятствует консолидации усилий научного сообщества юристов-административистов по созданию надлежащей законодательной базы административного процесса, сдерживает дальнейшую процессуализацию деятельности публичной администрации.

Речь идет прежде всего о принятии много-страдального федерального закона об административных процедурах, к чему на протяжении уже многих лет настойчиво призывает Ю. Н. Старилов. Свидетельствуя в связи с этим свое искреннее уважение и восхищение последовательностью в отстаивании Ю. Н. Стариловым настоятельной необходимости принятия рассматриваемого закона, всемерно поддерживая эту его идею, отмечу вместе с тем, что озвучиваемый им же в публикациях и на различных форумах тезис о нахождении административного производства (административных процедур) за пределами сферы административного процесса на практике работает против указанной идеи, поскольку не находит понимания у большинства специалистов.

Не способствует прохождению закона об административном производстве (административных процедурах) в соответствующих официальных инстанциях и весьма ригидная позиция Ю. Н. Старилова относительно наименования данного закона. Он продолжает настаивать на том, что «система “процессуальной” деятельности кроме административного судопроизводства (административного процесса) должна включать федеральный закон “Об административных процедурах” (именно с **терминологическим акцентом на “процедурах”**)», несмотря на то что «многие коллеги откровенно в частных беседах говорят о том, что термин “процедуры” (“административные процедуры”) им просто “не нравится” и что лучше использовать “наши” (проверенные временем) наименования», например, производство [8, с. 292]. Признание Ю. Н. Стариловым того обстоятельства, что его многочисленные ссылки «на международный опыт и сложившиеся стандарты правового регулирования в указанной сфере публично-правовых отношений разочаровывают оппонентов и формируют у них желание еще с большей силой осуществлять противодействие», а также и того, что «именно “производство” внедрено в административный правовой лексикон, именно “производство” дает представление о сущности

и особенностях “процессуализации” юридической жизни», ничуть не мешает ему прибегнуть к уже опробованному приему прекращения научной дискуссии: «Если ученые весьма консервативны в этой дискуссии и не признают слово “процедура”, то пусть законодатель с использованием потенциала экспертного сообщества и с учетом сравнительно-правовых подходов разрешит данный вопрос» [8, с. 292]. Дело не столько в том, что в очередной раз здесь подтверждается справедливость парадокса Гегеля («история учит, что ничему не учит»), и не в том, что эксперты, если законодателем будет востребовано их мнение, могут оказаться противниками термина «административные процедуры», и даже не в наличии сомнений в том, что сравнительно-правовые подходы представляют для отечественных официальных инстанций какой-либо интерес, сколько в том, что избранная Ю. Н. Стариловым позиция затрудняет принятие столь ожидаемого, важного законодательного решения, переключая внимание ученых-юристов и практиков на термины и препятствуя достижению консенсуса по содержательным вопросам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет, на мой взгляд, сформулировать следующие выводы.

1. Действующее отечественное законодательство предусматривает необходимые и достаточные нормативно-правовые основания для понимания российского административного процесса в качестве правового понятия, содержательно состоящего из трех частей: а) административного судопроизводства; б) производства по делам об административных правонарушениях; в) административного производства (административных процедур). Другими, подходящими для использования в научных и учебных целях, наименованиями указанных видов процессуальной деятельности могут служить, соответственно, «судебный административный процесс» («административная юстиция»), «негативный административный процесс» («административная юрисдикция») и «позитивный административный процесс» («административные процедуры»). Именно такая трактовка административного процесса, предложенная Н. Г. Салищевой еще в начале XXI в. [29, с. 471–475, 518–520, 527, 540], является, принимая во внимание действующее правовое регулирование, наиболее корректной. Расходящиеся с ней подходы к опре-

делению понятия «административный процесс», в том числе его судопроизводственная концепция, отстаиваемая Ю. Н. Стариловым, противоречат законодательству и правовым позициям высших судебных органов. Отсюда научную дискуссию о понимании российского административного процесса, в первую очередь, о содержании данного правового понятия, следует, на мой взгляд, считать завершенной.

2. Современное российское законодательство обуславливает дуалистический характер административного процесса. Этот дуализм выражается в существовании административного судебного процесса (осуществляемого судом) и административного внесудебного процесса (осуществляемого публичной администрацией). В связи с этим несомненно, заслуживает поддержки воплощенная в проекте разрабатываемого Минюстом России Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях позиция относительно выделения в нем отдельного раздела III «Судебный порядок производства по делам об административных правонарушениях». Подобный подход позволит устранить недостаток нынешнего КоАП РФ, состоящий в недифференцированном нормировании законодателем рассмотрения дел об административных правонарушениях публичной администрацией и судами.

3. Основная проблема российского административного процесса заключается в продолжающемся отсутствии законодательных предписаний, которые с надлежащей полнотой регулировали бы административное производство (административные процедуры), осуществляемое публичной администрацией. Наличие вполне работающего КАС РФ исключает решение названной проблемы посредством использования опыта стран, урегулировавших оба вида административного процесса (внесудебного и судебного) одним законодательным актом (Латвия, Молдова, Казахстан и др.). Россия нуждается в самостоятельном законе об административном производстве (административных процедурах, допустимы и иные наименования), и с удовлетворением можно констатировать, что данное требование выдвигается или поддерживается подавляющим большинством участников дискуссии о понимании административного процесса. При этом доктринальное признание за соответствующей деятельностью публичной администрации статуса административно-

процессуальной в значительно большей степени, нежели отстаиваемая сторонниками судопроизводственной концепции административного процесса квалификация такой деятельности в качестве административно-процедурной, будет, на мой взгляд, способствовать воплощению в проектируемом федеральном законе об адми-

нистративном производстве (административных процедурах) идеи защиты прав человека и гражданина во взаимоотношениях с публичной администрацией и в целом обеспечению надлежащего, соответствующего стандартам правового государства, уровня процессуализации административной деятельности.

Список литературы

1. Бельский К. С. Феноменология административного права / отв. ред. С. А. Кремень. Смоленск : Изд-во Смолен. гуманитар. ун-та, 1995. 144 с.
2. Старилов Ю. Н. «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса: развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2006. № 1 (1). С. 110–141.
3. Старилов Ю. Н. Административный процесс: «административная подделка ради легкости административных действий» или способ усиления судебного контроля над администрацией? // Полицейское право. 2006. № 4. С. 5–23.
4. Старилов Ю. Н. О двух главных современных направлениях развития российского административного и административно-процессуального законодательства (тезисы) // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2014. № 3 (18). С. 6–10.
5. Старилов Ю. Н. Административные процедуры, административное судопроизводство, административно-деликтное право: три основных направления модернизации российского законодательства // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. М. : Инфотропик Медиа, 2015. С. 299–330.
6. Старилов Ю. Н. Установление административного судопроизводства в КоАС РФ как специальная форма реализации конституционно-правовой нормы и как главный результат модернизации административно-процессуального законодательства // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 28 нояб. 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. Омск : Омск. юрид. акад., 2015. С. 224–249.
7. Давыдов К. В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт : моногр. / отв. ред. Ю. Н. Старилов. Новосибирск : Академиздат, 2020. 516 с.
8. Старилов Ю. Н. Много административных процессов не бывает, или Административное судопроизводство – единственный вид современного российского административного процесса // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2021. № 2 (45). С. 287–293. <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.2/3482>
9. Старилов Ю. Н. Необходимы поправки в Конституцию Российской Федерации в связи с развитием административного и административно-процессуального законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2016. № 2 (25). С. 9–17.
10. Старилов Ю. Н. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и «судьба» административно-деликтного права: два новейших вопроса в современной правовой теории // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2020. № 2 (41). С. 14–41. <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.2/2841>
11. Серков П. П. Административный процесс как зеркало административной науки // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 29–34.
12. Серков П. П. Административное судопроизводство и административный процесс // Актуальные проблемы административного судопроизводства : материалы всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 28 нояб. 2014 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. Омск : Омск. юрид. акад., 2015. С. 169–180.
13. Пуделька Й. Право административных процедур и административно-процессуальное право в государствах Центральной Азии – краткий обзор современного состояния // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. М. : Инфотропик Медиа, 2015. С. 39–67.
14. Кори-Перконе К. Административный процесс в учреждении и суде в Латвии // Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. М. : Инфотропик Медиа, 2015. С. 153–171.
15. Кононов П. И. О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9–14.
16. Старилов Ю. Н. К дискуссии о Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2017. № 2 (29). С. 19–44.
17. Ухов В. Ю., Каплунов А. И., Аврутин Ю. Е. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права // Государство и право. 2015. № 11. С. 101–111.
18. Старилов Ю. Н. Дискуссия об административном судопроизводстве и Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации: год 2020-й // Журнал административного судопроизводства. 2020. № 3. С. 5–23.
19. Старилов Ю. Н. Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 5 (232). С. 3–24.
20. Старилов Ю. Н. Административное право России: преимущественные направления реформирования с позиции доктрины правового государства // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 1 (42). С. 168–177.
21. Старилов Ю. Н. Российское административное право: к вопросу о соотношении материальных и процессуальных норм // Российский юридический журнал. 2003. № 1 (37). С. 53–58.

22. Старилов Ю. Н. Материальные и процессуальные нормы административного права в условиях формирования правового государства // Российский юридический журнал. 2003. № 3 (39). С. 17–26.
23. Старилов Ю. Н. Российское административное судопроизводство: на основе конституционно-правового установления к полноценному административно-процессуальному законодательству // Ежегодник публичного права 2017 : Усмотрение и оценочные понятия в административном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2017. С. 397–429.
24. Старилов Ю. Н. Модернизация административно-процессуального законодательства: основные задачи и главные направления законотворческой деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 62–75.
25. Старилов Ю. Н. Модернизация законодательства об административных правонарушениях: предпосылки, возможности и перспективы // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 1 (4). С. 20–28.
26. Реформа КоАП: каким быть новому кодексу? // Закон. 2019. № 7. С. 17–28.
27. Соловей Ю. П. Еще раз о необходимости реформы законодательства об административной ответственности // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16, № 4. С. 442–453. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2019-16-4-442-453>
28. Старилов Ю. Н. Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Льва Леонидовича Попова // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 25–37. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-25-37>
29. Салищева Н. Г. Избранное. М. : РАП, 2011. 568 с.

References

1. Bel'skii K. S. *Phenomenology of Administrative Law*. Smolensk: Smolensk Humanitarian University Publ.; 1995. 144 p. (In Russ.).
2. Starilov Yu. N. “Administrative” and “Judicial” Concepts of the Administrative Process: Development, Modern Meaning and Interaction. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2006;1:110-141. (In Russ.).
3. Starilov Yu. N. Administrative Process: “Administrative Forgery for the Sake of Ease of Administrative Actions” or a Way to Increase Judicial Control over the Administration? *Police Law*. 2006;4:5-23. (In Russ.).
4. Starilov Yu. N. About Two Main Ways of Modern Development of Russian Administrative and Administrative Procedural Legislation (Thesis). *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2014;3:6-10. (In Russ.).
5. Starilov Yu. N. Administrative Procedures, Administrative Proceedings, Administrative-Tort Law: Three Main Directions of Modernization of Russian Legislation. In: *Public Law Yearbook 2015: Administrative Process*. Moscow: Infotopik Media Publ.; 2015. P. 299–330. (In Russ.).
6. Starilov Yu. N. Establishment of Administrative Proceedings in the Code of the Russian Federation on Administrative Offences as a Special Form of Implementation of the Constitutional Legal Norm and as the Main Result of the Modernization of Administrative Procedural Legislation. In: Solovey Yu. P. (Ed.). *Actual Problems of Administrative Proceedings*. Omsk: Omsk Law Academy Publ.; 2015. P. 224–249. (In Russ.).
7. Davydov K. V. *Administrative Procedures: Russian and Foreign Experience*. Novosibirsk: Akademizdat Publ.; 2020. 516 p. (In Russ.).
8. Starilov Yu. N. Are Not There Many Administrative Processes, or Administrative Legal Proceedings – the Only Type of Modern Russian Administrative Process. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2021;2:287-293. <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.2/3482> (In Russ.).
9. Starilov Yu. N. The Necessity of Amendments to the Constitution of the Russian Federation in Connection with the Development of Administrative and Administrative Processual Legislation. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2016;2:9-17. (In Russ.).
10. Starilov Yu. N. The Concept of the New Code of the Russian Federation About Administrative Offenses and the “Fate” of Administrative-Tort Law: Two Newest Issues in Modern Legal Theory. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2020;2:14-41. <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.2/2841> (In Russ.).
11. Serkov P. P. Administrative Procedure as a Mirror of Administrative Science. *Administrative Law and Procedure*. 2014;9:29-34. (In Russ.).
12. Serkov P. P. Administrative Proceedings and Administrative Process. In: Solovey Yu. P. (Ed.). *Actual Problems of the Administrative Proceedings*. Omsk: Omsk Law Academy Publ.; 2015. P. 169–180. (In Russ.).
13. Pudelka J. The Law of Administrative Procedures and Administrative Procedural Law in the States of Central Asia – a Brief Overview of the Current State. In: *Public Law Yearbook 2015: Administrative Process*. Moscow: Infotopik Media Publ.; 2015. P. 39–67. (In Russ.).
14. Kori-Perkone K. Administrative Process in Institutions and Courts in Latvia. In: *Public Law Yearbook 2015: Administrative Process*. Moscow: Infotopik Media Publ.; 2015. P. 153–171. (In Russ.).
15. Kononov P. I. On Constitutional Law Bases of Understanding the Essence and Structure of Administrative Procedure, Administrative Proceedings and Administrative Procedure Laws in the Russian Federation. *Administrative Law and Procedure*. 2019;9:9-14. (In Russ.).
16. Starilov Yu. N. To Discussion About the Code of Administrative Proceedings of Russian Federation. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2017;2:19-44. (In Russ.).
17. Ukhov V. Yu., Kaplunov A. I., Avrutin Yu. E. Actual Problems of Administrative and Administrative Procedural Law. *State and Law*. 2015;11:101-111. (In Russ.).
18. Starilov Yu. N. Discussion About Administrative Proceedings and the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation: 2020. *Journal of the Administrative Proceedings*. 2020;3:5-23. (In Russ.).
19. Starilov Yu. N. Administrative Law: Nature, Problems of the Reform and a New System. *Proceedings of Higher Educational Institutions. Pravovedenie*. 2000;5:3-24. (In Russ.).

20. Starilov Yu. N. Administrative Law of Russia: Preferential Directions of Reform from the Position of the Doctrine of the Rule of Law. *Constitutional Law: Eastern European Review*. 2003;1:168-177. (In Russ.).
21. Starilov Yu. N. Russian Administrative Law: Material and Procedural Correlation. *Russian Juridical Journal*. 2003;1:53-58. (In Russ.).
22. Starilov Yu. N. Substantive and Procedural Norms of Administrative Law in the Conditions of the Formation of the Rule of Law. *Russian Juridical Journal*. 2003;3:17-26. (In Russ.).
23. Starilov Yu. N. Russian Administrative Proceedings: On the Basis of Constitutional and Legal Legislation to a Full-Fledged Administrative Procedural Legislation. In: *Yearbook of Public Law 2017: Discretion and Value Concepts in Administrative Law*. Moscow: Infotropik Media Publ.; 2017. P. 397-429. (In Russ.).
24. Starilov Yu. N. Modernization of Administrative and Procedural Legislation: The Main Tasks and Main Directions of Legislative Activity. *Juridical Techniques*. 2015;9:62-75. (In Russ.).
25. Starilov Yu. N. Modernization of Administrative Offences Legislation: Background, Opportunities and Prospects. *Legal Order: History, Theory, Practice*. 2015;1:20-28. (In Russ.).
26. Reforming the Code of Administrative Offences: What It Will Be Like? *Zakon*. 2019;7:17-28. (In Russ.).
27. Solovey Yu. P. Once Again About The Need To Reform The Legislation on Administrative Responsibility. *Siberian Law Review*. 2019;16(4):442-453. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2019-16-4-442-453> (In Russ.).
28. Starilov Yu. N. Has the Public Administration Renaissance Epoch Really Begun in Russia? On the Anniversary of Professor L. L. Popov. *Administrative Law and Procedure*. 2020;7:25-37. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-7-25-37> (In Russ.).
29. Salishcheva N. G. *Selected Works*. Moscow: RAP Publ.; 2011. 568 p. (In Russ.).

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021