

ISSN 2658-7602 (print)
ISSN 2658-7610 (online)

Настоящий выпуск научного
журнала «Сибирское
юридическое обозрение»
содержит материалы,
представленные участниками
всероссийской научно-
практической конференции
«Современные проблемы
построения российской модели
административного процесса»,
состоявшейся в Сибирском
юридическом университете
4 июня 2021 г.

This issue of the scientific
journal "Siberian Law Review"
contains materials presented by
the participants of the All-Russian
Scientific-Practical Conference
"Modern Problems of Building
a Russian Model of Administrative
Process", held at the Siberian Law
University on June 4, 2021

**СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ
К ПОНИМАНИЮ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРОЦЕССА**

Modern Approaches to Understanding
the Administrative Process

**ИНТЕГРАТИВНОЕ
ПОНИМАНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРОЦЕССА**

An Integrative Understanding
of the Administrative Process

СИБИРСКОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Том 18 · № 3

• 2021 •

Vol. 18 · No. 3

SIBERIAN Law Review

СИБИРСКОЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Научный журнал

Том 18, № 3

2021

Издается с 2004 года

Выходит четыре раза в год

Прежние наименования журнала: «Вестник Омского юридического института» ISSN 2222-856X (2004 год – первая половина 2012 года); «Вестник Омской юридической академии» ISSN 2306-1340 (print), 2410-8812 (online) (вторая половина 2012 года – первая половина 2019 года)

Научный журнал «Сибирское юридическое обозрение» включен в:

- Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук;
- базу данных «Российский индекс научного цитирования»;
- систему Digital Object Identifier (DOI) – стандарт обозначения информации об объекте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, принятый в англоязычной научной среде;
- каталог Ulrich's Periodicals Directory – авторитетную базу данных, которая содержит библиографическую информацию о научных периодических изданиях мира;
- Directory of Open Access Journals (DOAJ) – ведущую международную базу журналов открытого доступа;
- электронный периодический справочник «Система ГАРАНТ»;
- научную электронную библиотеку «КиберЛенинка» и др.

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ:

Частное образовательное учреждение высшего образования
«Сибирский юридический университет»

ISSN

2658-7602 (print) 2658-7610 (online)

Выписка из реестра зарегистрированных СМИ
Рег. № ПИ № ФС 77-75350 от 19 апреля 2019 г.
выдана Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций
(Роскомнадзором)

Индекс в подписном каталоге «Почта России» – ПП812

Свободная цена

При перепечатке или воспроизведении любым способом полностью или частично материалов научного журнала «Сибирское юридическое обозрение» ссылка на журнал обязательна

© Редакция научного журнала
«Сибирское юридическое обозрение»

Адрес издателя и редакции:
ул. Короленко, д. 12, г. Омск, 644010, Россия
Телефон: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

Дата выхода в свет: 27.10.2021
Подписано в печать 18.10.2021

Формат 60 x 84 / 8 Усл. печ. л. 15,81
Бумага офсетная Уч.-изд. л. 14,29
Тираж 200 экз. Заказ № 5243

Отпечатано в ООО «Полиграфический центр "Татьяна"»
Адрес типографии: ул. Жукова, 107, г. Омск, 644046, Россия

Редактор
О. В. Арсеньева

Техническое редактирование и компьютерная верстка
Л. А. Зарубина

Редактор текстов на английском языке
Д. Т. Караманукян

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Председатель редакционной коллегии – главный редактор

Соловьев Юрий Петрович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Заместители главного редактора

Попов Игорь Владимирович – доктор юридических наук, доцент (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Караманукян Давид Тониевич – кандидат юридических наук, доцент (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Ответственный секретарь

Агеева Алена Викторовна – кандидат юридических наук (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Бабурин Василий Васильевич – доктор юридических наук, профессор (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

Бавсун Максим Викторович – доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербургский университет МВД России, Санкт-Петербург, Российская Федерация);

Бекетов Олег Иванович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

Ботруньо Карло – доктор философии в области права (Университет Флоренции, Флоренция, Итальянская Республика);

Гатт Лусилла – профессор частного права (Университет Неаполя им. Сестры Орсоля Беннинкасо, Неаполь, Итальянская Республика);

Герасименко Юрий Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Омской области, Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Гундур Раджив – доктор философии в области криминологии (PhD in Criminology) (Университет Флиндерс, Аделаида, Содружество Австралии);

Дерисhev Юрий Владимирович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация);

Кожеева Марина Анатольевна – доктор юридических наук, доцент (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

Кононов Павел Иванович – доктор юридических наук, профессор (Второй арбитражный апелляционный суд г. Кирова, Киров, Российская Федерация);

Кози-Альмагор Рафаэль – профессор, доктор философии в области политики (Университет Халла, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии);

Кузьмина Ирина Дмитриевна – доктор юридических наук, доцент (Сибирский федеральный университет, Красноярск, Российская Федерация);

Кэмпбелл Джон Р. – доктор философии в области социальной антропологии (Университет Лондона, Лондон, Великобритания);

Луговик Виктор Федорович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Омская академия МВД России, Омск, Российская Федерация);

Мирелес Майкл Соломон – младший – профессор права (Юридическая школа Макджордж Университета Пасифик, Сакраменто, Калифорния, Соединенные Штаты Америки);

Мэггс Питер Б. – профессор-исследователь (Юридический колледж Университета Иллинойса, Шампейн, Иллинойс, Соединенные Штаты Америки);

Мюллер Андрей – доктор юридических наук, доцент (Юридическая школа Сазерленда UCД, Дублин, Ирландская Республика);

Озунгур Фахри – доктор философии в области права, семьи, бизнеса (Университет Мерсин, Мерсин, Турецкая Республика);

Паризи Франческо – профессор права (Университет Миннесоты, Миннеаполис, Миннесота, Соединенные Штаты Америки), профессор экономики (Болонский университет, Болонья, Итальянская Республика);

Пфандер Джеймс Э. – профессор права (Юридическая школа Северо-Западного Притцкера, Чикаго, Иллинойс, Соединенные Штаты Америки);

Пьеткевич Михал – доктор философии в области права (Варминьско-Мазурский университет, Ольштын, Республика Польша);

Руда-Гонсалес Альберт – доцент в области частного права (Университет Жироны, Жирона, Королевство Испания);

Симеонид Симеон С. – профессор права, почетный декан (Уилламеттский университет, Сейлем, Орегон, Соединенные Штаты Америки);

Торрихилл Кристофер – профессор права (Манчестерский университет, Англия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии);

Фор Майкл Дж. – профессор сравнительного частного права и экономики (Маастрихтский университет, Маастрихт, Королевство Нидерландов);

Хосейн Мд Сазал – доктор философии в области защиты прав человека (Азиатско-Тихоокеанский университет, Дакка, Народная Республика Бангладеш);

Цуканов Николай Николаевич – доктор юридических наук, доцент (Сибирский юридический институт МВД России, Красноярск, Российская Федерация);

Чен Джеймс Мин – профессор права (Юридический колледж Университета штата Мичиган, Ист-Лансинг, Мичиган, Соединенные Штаты Америки);

Черников Валерий Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского, Нижний Новгород, Российская Федерация);

Шарапов Роман Дмитриевич – доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация)

SIBERIAN LAW REVIEW

Scientific journal

Volume 18, no. 3

2021

Published since 2004

Published four times a year

Previous titles of the journal: "Vestnik of the Omsk Law Institute" ISSN 2222-856X (2004 – first half of 2012);
"Vestnik of the Omsk Law Academy" ISSN 2306-1340 (print), 2410-8812 (online) (second half of 2012 – first half of 2019)

The scientific journal "Siberian Law Review" is included in:

- the List of peer-reviewed scientific journals, in which the main scientific results of dissertations for the degrees of candidate of sciences and doctor of science must be published;
- the database "Russian science citation index";
- Digital Object Identifier system (DOI) – standard designation of information about the object in the Internet information and telecommunications network, adopted in the English-speaking academic environment;
- Ulrich's Periodicals Directory is an authoritative database that contains bibliographic information about scientific periodicals of the world;
- Directory of Open Access Journals (DOAJ) – a community-curated online directory that indexes and provides access to high quality, open access, peer-reviewed journals;
- legal information database "GARANT System";
- scientific electronic library "CyberLeninka" and others.

FOUNDER AND PUBLISHER:

Private educational institution of higher education
"Siberian Law University"

ISSN

2658-7602 (print) 2658-7610 (online)

Extract from the register of registered mass media
Reg. № PI № FS 77-75350 of April 19, 2019
issued by the Federal Service for Supervision
of Communications, Information Technology
and Mass Communications (Roskomnadzor)

Index in the subscription catalog "Russian Post" – PP812

Price discretion

When reprinting or reproducing by any means in whole or in part the materials of the scientific journal "Siberian Law Review" reference to it is obligatory

© The editorial board of the scientific journal
"Siberian Law Review"

Address of the publisher and the editorial board:
12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia
Phone: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@siblu.ru

Release date: 27.10.2021

Signed print 18.10.2021

Format 60 x 84 / 8

Offset paper

Circulation 200 copies

Cond. pr. pg. 15.81

Edit. pr. pg. 14.29

Order number 5243

Printed in LLC "Printing Center "Tatyana"

Printing office address: 107 Zhukova st., Omsk, 644046, Russia

Editor

O. V. Arefeva

Technical editing and desktop publishing

L. A. Zarubina

Text editor in English

D. T. Karamanukyan

EDITORIAL BOARD

The chairman of the editorial board – Editor-in-chief

Yury P. Solovey – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Deputy Editor-in-chief

Igor V. Popov – Doctor of Legal Sciences, Docent, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

David T. Karamanukyan – Candidate of Legal Sciences, Docent, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Executive Secretary

Alena V. Ageeva – Candidate of Legal Sciences, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Vasilii V. Baburin – Doctor of Legal Sciences, Professor, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

Maxim V. Bavsun – Doctor of Legal Sciences, Professor, Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia, Saint Petersburg, Russian Federation;

Oleg I. Beketov – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

Carlo Botrugno – PhD, University of Florence, Florence, Italian Republic;

John R. Campbell – PhD in Social Anthropology, University of London, London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland;

James Ming Chen – Professor of Law, Michigan State University College of Law, East Lansing, Michigan, United States of America;

Valerii V. Chernikov – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, National Research Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Nizhny Novgorod, Russian Federation;

Raphael Cohen-Almagor – D. Phil. in political theory, University of Hull, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland;

Yury V. Derishev – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Michael G. Faure – Professor of Comparative Private Law and Economics, Maastricht University, Maastricht, Kingdom of the Netherlands;

Lucilla Gatt – Professor of Private Law, Suor Orsola Benincasa University of Naples, Naples, Italian Republic;

Yury V. Gerasimenko – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Ombudsman for the Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Omsk Region, Siberian Law University, Omsk, Russian Federation;

Rajeev Gundur – PhD in Criminology, Flinders University, Adelaide, Commonwealth of Australia;

Md Sazzad Hossain – PhD in Law, University of Asia Pacific, Dhaka, People's Republic of Bangladesh;

Pavel I. Kononov – Doctor of Legal Sciences, Professor, Second Arbitration Court of Appeal of Kirov, Kirov, Russian Federation;

Marina A. Kozhevina – Doctor of Legal Sciences, Docent, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

Irina D. Kuzmina – Doctor of Legal Sciences, Docent, Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russian Federation;

Viktor F. Lugovik – Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Omsk, Russian Federation;

Peter B. Maggs – Research Professor, University of Illinois College of Law, Champaign, Illinois, United States of America;

Michael Salomon Mireles, Jr. – Professor of Law, University of the Pacific, McGeorge School of Law, Sacramento, California, United States of America;

Amrei Muller – PhD in Law, UCD Sutherland School of Law, Dublin, Republic of Ireland;

Fahri Ozsungur – PhD in Law, Family and Consumer Sciences, PhD in Business, Mersin University, Mersin, Republic of Turkey;

Francesco Parisi – Professor of Law, University of Minnesota, Minneapolis, Minnesota, United States of America; Professor of Economics, University of Bologna, Bologna, Italian Republic;

James E. Pfander – Professor of Law, Northwestern Pritzker School of Law, Chicago, Illinois, United States of America;

Michał Pietkiewicz – PhD in Law, University of Warmia and Mazury, Olsztyn, Republic of Poland;

Albert Ruda-Gonzalez – PhD in Law, University of Girona, Girona, The Kingdom of Spain;

Roman D. Sharapov – Doctor of Legal Sciences, Professor, University of Prosecutor's Office of the Russian Federation, St. Petersburg, Russian Federation;

Symeon C. Symeonides – Professor of Law, Dean Emeritus, Willamette University College of Law, Salem, Oregon, United States of America;

Christopher Thornhill – Professor of Law, University of Manchester, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland;

Nikolai N. Tsukanov – Doctor of Legal Sciences, Docent, Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Krasnoyarsk, Russian Federation



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License

**СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ
К ПОНИМАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА**

М. Н. Кобзарь-Фролова. Категории «процесс» и «процедуры» в трудах классиков российского административного права: понятие, актуальность и современность модели	252
А. И. Каплунов. Современные подходы к пониманию административного процесса как результат и основа развития отечественного административно-процессуального законодательства	261
А. А. Гришковец. Размышления об административном процессе в современной России	277
В. А. Зюзин. Чересполосица традиционной и современной терминологии как барьер в понимании административного процесса	292
П. Е. Спиридонов. Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса	301

**ИНТЕГРАТИВНОЕ ПОНИМАНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА**

А. И. Стахов. Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса	313
П. И. Кононов. Несколько тезисов в поддержку интегративного понимания административного процесса	328
Н. В. Ландерсон. Об интегративной взаимосвязи внесудебного и судебного разрешения административно-деликтных дел	339
С. А. Порываев. Производства по разрешению судебных и внесудебных административных споров как составные части административного процесса	350

Ю. П. Соловей. К завершению дискуссии о понимании административного процесса	359
Информация для авторов	379

**MODERN APPROACHES TO UNDERSTANDING
THE ADMINISTRATIVE PROCESS**

M. N. Kobzar-Frolova. Categories “Process” and “Procedures” in the Works of the Classics of Russian Administrative Law: Concept, Relevance and Modernity of the Model	253
A. I. Kaplunov. Modern Approaches to Understanding the Administrative Process as a Result and the Basis for the Development of Domestic Administrative Procedural Legislation	262
A. A. Grishkovets. Reflections About the Administrative Process in Modern Russia	278
V. A. Zyuzin. The Intersection of Traditional and Modern Terminology as a Barrier in Understanding the Administrative Process	292
P. E. Spiridonov. Administrative-Procedural Form and Stages as Elements of the Characteristics of the Administrative Process	302

**AN INTEGRATIVE UNDERSTANDING
OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS**

A. I. Stakhov. The Integrative Theory of the Administrative Process is the Only True Basis for Building a Model of the Administrative Process	314
P. I. Kononov. Several Theses in Support of an Integrative Understanding of the Administrative Process	329
N. V. Landerson. On the Integrative Interconnection of Extrajudicial and Judicial Resolution of Administrative-Tort Cases	340
S. A. Poryvaev. Proceedings for the Resolution of Judicial and Non-Judicial Administrative Disputes as Part of the Administrative Process	351

Yu. P. Solovey. Ending the Discussion on the Understanding of the Administrative Process	360
Information for Authors	381

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-252-260



Оригинальная научная статья

Категории «процесс» и «процедуры» в трудах классиков российского административного права: понятие, актуальность и современность модели

Маргарита Николаевна Кобзарь-Фролова*

✉ adminlaw@igpran.ru

Ул. Знаменка, 10, Москва, 119019, Россия

Аннотация. Тематика исследований, связанных с такими понятиями, как «процесс», «процедуры», «административный процесс», остается наиболее дискуссионной, а потому и актуальной. К сожалению, не так много ученых готовы принимать участие в создании современной теории административного процесса, выработке унифицированных подходов к его терминологии, формировании единой российской модели административного процесса. В то же время познание трудов признанных классиков российского процессуального права является весьма важным и своевременным. В настоящей статье предпринята попытка проанализировать отдельные труды классиков российского административно-процессуального права, стоящих у истоков его создания, сопоставить их позицию и сделать собственные выводы. Приведены выдержки и продемонстрированы позиции по поводу и сути понятий процесса, процедуры, стадий таких ученых, как Б. М. Лазарев, В. Д. Сорокин, Н. Г. Салищева и некоторых других. Цель работы состояла в том, чтобы доказать, что идеи ученых, стоявших у истоков российского административно-процессуального права не только живы, они актуальны и на них нужно опираться для того, чтобы: 1) выработать унифицированные подходы к терминологии административного процесса; 2) создать единую современную модель административного процесса. Задачи соответствуют цели исследования и направлены на познание трудов признанных классиков российского процессуального права, популяризацию их идей, работ и др. В статье используются методы анализа, синтеза, сравнительно-правовой, логико-правовой, аналитический и иные методы, позволяющие постичь суть и выделить признаки исследуемых понятий. Примененные методы позволили индивидуализировать суть подходов классиков российского административно-процессуального права к понятиям «процесс», «процедура», «административный процесс», выработать собственную позицию, дать авторское определение и сделать иные соответствующие исследованию выводы.

Ключевые слова: процесс; процедуры; административный процесс; действия; административная процедура; материальные нормы; процессуальные нормы; судебный процесс.

Для цитирования: Кобзарь-Фролова М. Н. Понятия «процесс» и «процедуры» в трудах классиков российского административного права: актуальность и современность модели // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 252–260. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-252-260>

© Кобзарь-Фролова М. Н., 2021

* Заведующий сектором административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2885-6401>

Original scientific article

Categories “Process” and “Procedures” in the Works of the Classics of Russian Administrative Law: Concept, Relevance and Modernity of the Model

Margarita N. Kobzar-Frolova**

✉ adminlaw@igpran.ru

10 Znamenka st., Moscow, 119019, Russia

Abstract. Research topics related to concepts such as “process”, “procedures”, “administrative process” remain the most controversial, and, therefore, relevant. Unfortunately, not many scientists are ready to take part in the creation of a modern theory of the administrative process, the development of unified approaches to its terminology, the formation of a unified Russian model of the administrative process. At the same time, knowledge of the works of recognized classics of Russian procedural law is very important and timely. This article attempts to analyze individual works of the classics of Russian administrative procedural law, who stood at the origins of its creation, to compare their position and draw their own conclusions. The excerpts are given and the positions on the subject and essence of the concepts of process, procedure, stages of such scientists as B. M. Lazarev, V. D. Sorokin, N. G. Salishcheva and some others are demonstrated. The purpose of the work was to prove that the ideas of the scientists who stood at the origins of the Russian administrative procedural law are not only alive, they are relevant and should be relied on in order to: 1) develop unified approaches to the terminology of the administrative process, 2) create a unified modern model of the administrative process. The tasks correspond to the purpose of the study and are aimed at understanding the works of recognized classics of Russian procedural law, popularizing their works, ideas, developments, etc. and highlight the signs of the concepts under study. The applied methods made it possible to individualize the essence of the approaches of the classics of Russian administrative procedural law to the concepts of “process”, “procedure”, “administrative process”, develop their own position, give an author's definition and draw other conclusions corresponding to the study.

Keywords: process; procedures; administrative process; actions; administrative procedure; substantive rules; procedural rules; judicial process.

For citation: Kobzar-Frolova M. N. Categories “Process” and “Procedures” in the Works of the Classics of Russian Administrative Law: Concept, Relevance and Modernity of the Model. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):252-260. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-252-260> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Многие ученые-административисты соглашались с утверждением, что административный процесс как правовой феномен до настоящего времени остается гадким непознанным утенком. Можно по пальцам рук пересчитать ученых, которые предпринимали попытки создать современную теорию административного процесса, синхронизировать свои идеи и взгляды на его суть и содержание, выработать унифицированные подходы к его понятию, создать единую российскую модель административного процесса. Важность и значимость такого шага невозможно переоценить.

Признанными основоположниками советской модели административного процесса являются Б. М. Лазарев, Г. И. Петров, Ю. М. Козлов, Б. В. Дрейшев, В. Д. Сорокин, Н. Г. Салищева, Ц. А. Ямпольская и другие советские (российские) ученые. Из более молодых смело можно назвать А. Б. Зеленцова, Ю. Н. Старилова, А. И. Стахова, Ю. П. Соловья, П. И. Кононова, и некоторых других.

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРИЧИНЫ НЕРАЗВИТОСТИ ТЕОРИИ (АДМИНИСТРАТИВНОГО) ПРОЦЕССА

Еще в начале 70-х гг. прошлого века Б. М. Лазаревым верно было отмечено, что

© Kobzar-Frolova M. N., 2021

** Head of the Administrative Law and Administrative Process Sector at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2885-6401>

тема процесса, в том числе административного, оказалась неким порогом, и была наиболее слабо развита в трудах ученых – его современников [1, с. 4–6]. Он же дал этому вполне логичное объяснение: в дореволюционной России и в советский период это понятие как таковое отсутствовало. Если в монархической России правосудие осуществлялось от имени монарха, то в советский период серьезным препятствием стали отношения между органами управления и гражданами, которые складывались в условиях классовой борьбы и не могли получить быстрого развития. В этой ситуации теория процесса и административного права, в частности, была лишена возможности опереться на соответствующую законодательную базу.

Б. М. ЛАЗАРЕВ О ЗНАЧЕНИИ ТЕРМИНОЛОГИИ В ПРАВЕ

Для первопроходцев в административном процессе прежде всего важно было разобраться в терминологии. Нужно было дать толкование понятиям «процесс», «процессуальное законодательство», «процедура», «производство по делам» и т. д. Например, Борис Михайлович Лазарев все эти понятия связывал с действием механизма государственного управления, первоосновой которого считал процедуру. Именно процедура является важнейшим винтиком в механизме управления. Он утверждал, что процедура определяет порядок совершения органом власти управленческих действий, необходимых для решения стоящих задач и выполнения конкретного задания. Сама по себе процедура – есть форма по отношению к содержанию управленческой деятельности органа власти [1, с. 4–6].

Процедура – это порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения задачи. Но не все процедуры являются юридическим явлением и не все из них имеют отношение к деятельности органов государства. Юридическим явлением процедуры становятся лишь в результате обрамления их в правовую норму. «В результате закрепления или установления процедур правовыми нормами они... превращаются в процессуальный элемент правопорядка» [1, с. 6]. Завершение одной процедуры опосредует начало следующей, таким образом, следуя одна за другой, процедуры складываются в стадии.

«Применительно к деятельности государственных органов, – писал В. Г. Афанасьев, – процедура не только заполняет всю материю стадии, подготавливая ее (стадию) к реализации той цели, которая имеется на каждой стадии, но и образует определенную очередность (последовательность) действий в рамках каждой стадии. Процедура определяет временные границы совершения конкретных действий, круг участников, устанавливает основания совершения участниками действий. Наконец, процедура влияет на способы юридического закрепления проводимых действий, их оформление (фиксацию). Именно процедура дает возможность проследить взаимосвязь предыдущего и последующих действий» [2, с. 27–29, 205].

Б. М. Лазарев, проанализировав суть деятельности должностных лиц органов власти советского государства, сделал вывод о том, что любая деятельность публичного органа циклична. На каждой стадии цикла ее участники, следуя установленным регламентом (обычаями) правилам, определяющим порядок прохождения процедуры, совершают ряд вполне определенных, последовательно сменяющих друг друга действий. При этом каждый управленческий цикл начинается с выявления и постановки цели и задач, позволяющих достигать поставленной цели. По завершении цикла и выполнении ранее поставленных задач, ставятся новые задачи, выдвигается новая цель. Впрочем, и цель, и задачи могут быть одинаковыми, утверждает Б. М. Лазарев, разными будут конкретное индивидуальное дело, какие-то второстепенные обстоятельства, условия, проблематика.

В современный период любая деятельность исполнительного органа не только стадийна, но и циклична и состоит из последовательно сменяющих друг друга повторяющихся действий. Например, выявлена проблема – разрабатываются пути и способы ее решения, подготавливается проект решения – принимается решение – организуется исполнение, осуществляется контроль за исполнением. В случае необходимости возможна корректировка проекта (решения), его отмена, приостановление действия и др.

Уместно заметить, что действия и процедуры не совершаются под копирку, а потому и стадий может быть в каждом конкретном случае разное количество. Так, в случае поступлении жалобы суть проблемы уже изложена, поэтому первой стадии не будет и процесс начинается со стадии

принятия решения. На этой же стадии выполняются ряд действий, направленных на выявление причин и условий, при которых возникла указанная в жалобе проблема и подбираются варианты решения.

Процесс образует сама система действий, реально совершаемых участниками (органами власти и их должностными лицами) в соответствии с процедурами, т. е. процесс, по сути, есть система правоотношений, складывающихся в результате действий, облеченных в правовую норму в рамках процедуры.

При этом Б. М. Лазарев предупреждал научное сообщество о том, что в корне неверно отождествлять термины «процедура», «процесс» и «процессуальные нормы», а уж тем более неуважением к науке является подмена одного понятия другим. Процессуальное законодательство относится к позитивному праву, а процедуры, хоть и осуществляются на основе правовых норм, но относятся к правопорядку [1, с. 5–6]. То, что должно пониматься под термином «процесс» складывается из реальных действий его участников и конкретных правоотношений.

К тому же неверным было бы утверждение, что процедуры есть составные части исключительно юрисдикционного процесса. Так, процессы бракосочетания, проводов усопшего состоят из ритуальных процедур (разных по сути и содержанию). При этом действия участников такого рода процессов и те правоотношения, в которые они вступают, не являются и не могут стать элементами правопорядка. О важности и необходимости различать рассматриваемые явления не только во имя юридической культуры, но и по практическим соображениям, говорили в своих трудах Б. М. Лазарев, В. Д. Сорокин [3, с. 123–131] и другие основоположники процесса. Весьма важно понимать, что каждому процессу, совершающемуся даже при точном соблюдении всех установленных правовыми предписаниями правил, могут быть присущи индивидуальные черты и особенности. Весьма фундаментально, основательно выглядит описанная Б. М. Лазаревым сущность процесса: когда вся совокупность действий, совершаемых в рамках процедуры и направленных на разрешение конкретного дела складывается в систему, а результат достигает своей цели, конечный результат носит название **процесс**. Правовые нормы, которые закрепляют или устанавливают процедуры, содержат в себе идеальные модели процесса и являются про-

цедурными, а значит и процессуальными. *Суть процесса состоит в основанной на норме процессуального права последовательности действий* [1, с. 4].

Б. М. Лазарев считал, что исполнительно-распорядительная государственная деятельность имеет в отличие от правосудия более сложную структуру и в ней возможно выделить разнообразные виды нормотворческой, правоприменительной, юрисдикционной деятельности. Отсюда и разнообразие управленческих процедур по сравнению с судебными. Административный процесс, в отличие от судебного, более разнообразен. Судебный процесс направлен на отправление правосудия, в этом его главная отличительная роль. Административные процедуры более разнообразны, чем судебные.

Н. Г. Салищева о понятии «ПРОЦЕСС»

В своих ранних работах 60–70-х гг. прошлого столетия Надежда Георгиевна Салищева суть и понятие процесса отождествляла с деятельностью суда, с процессом судебным [4, с. 19]. Управленческая деятельность в понимании Н. Г. Салищевой не связывалась с понятиями «процесс», «процедуры». Понятие «административный процесс» Надежда Георгиевна объясняла как явление, связанное с решением индивидуальных дел по поводу споров с применением мер административного принуждения [4, с. 16–18]. Такая узкая трактовка процесса вообще и административного процесса в частности была подвергнута резкой критике Б. М. Лазаревым, который, опираясь на труды Г. И. Петрова, Ю. М. Козлова, Ц. А. Ямпольской, говорил о том, что административный процесс необходимо рассматривать много шире – как государственную исполнительно-распорядительную деятельность по решению любых индивидуальных, а не только юрисдикционных дел (например, регистрационный процесс, процесс принятия подзаконных управленческих актов, производство по жалобам, по выдаче разрешений и др.).

Между тем ранние труды Н. Г. Салищевой нашли широкую поддержку, а ее теория как судебный подход к административному процессу повлияла на позицию некоторых административистов, была ими продолжена и имеет место быть до настоящего времени.

Так, по мнению сторонников судебного подхода, «административный процесс – есть порядок

рассмотрения судом (судьями) административных дел и споров, возникающих из административно-правовых отношений», главной задачей которого «является обеспечение судебной защиты субъективных публичных прав и свобод человека и гражданина, публичных интересов, законных интересов физических и юридических лиц» [5, с. 5]. Развитие учения в части судебного подхода к понятию «административный процесс» стало отождествляться с процессуальной формой административной юстиции, правосудием по административным делам и, соответственно, с деятельностью суда.

Однако точка зрения самой Надежды Георгиевны на суть и содержание понятия «процесс», «административный процесс» с годами изменилась и получила дальнейшее развитие в ее трудах. Не исключено, что на это повлияла долгая и плодотворная работа с Б. М. Лазаревым в Институте государства и права РАН. Надежда Георгиевна и после ухода Бориса Михайловича продолжила его труды и идеи. А в 2004 г., выступая на одной из научных конференций в МГЮА, посвященной проблематике административного процесса, Н. Г. Салищева представила научной общественности новый интегративный подход к понятию и сущности административного процесса: «Объективная реальность в сфере общественных отношений позволяет обосновать существование и развитие трех видов административного процесса... – административные процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство... Каждый вид имеет свои особенности, связанные со сферой деятельности органов, осуществляющих правоприменение. Административные процедуры – сфера деятельности органов исполнительной власти; административная юрисдикция – сфера деятельности органов исполнительной власти и судов (судей); административное судопроизводство – сфера деятельности органов правосудия» [6, с. 221–232]. Однако этот подход не нашел ожидаемой поддержки и дальнейшего развития в трудах научной общественности.

В. Д. Сорокин о понятии и сущности процесса и процедур

Валентин Дмитриевич Сорокин, в отличие от Н. Г. Салищевой, имел более широкий взгляд на понятие «процесс». Он писал о том, что своим содержанием процесс охватывает нормотворческие процедуры и исполнительно-

распорядительную деятельность органов власти. Административный процесс, по мнению В. Д. Сорокина, нужно связывать с реализацией органами государственного управления любых государственно-властных полномочий, с решением любых вопросов, отнесенных к их компетенции. Такую позицию В. Д. Сорокина на сущность административного процесса разделял, например, Б. В. Дрейшев.

Заслуга В. Д. Сорокина в развитии теории административного процесса состоит в том, что им была предложена конструкция основных свойств процесса как юридической категории. В целом процесс – это отчетливо выраженная государственно-властная деятельность, с помощью которой решения органов государственной власти облекаются в юридическую форму, а именно – правовые акты. Акты могут носить индивидуальный характер и быть подзаконными, а могут разрешать комплекс дел и быть нормативными по содержанию. В. Д. Сорокин считал, что любой вид юридического процесса априори представляет собой государственно-властную деятельность. Из этой формулы следуют два вывода, утверждал он. Первый: будучи юридической формой выражения данной ветви государственной власти, процесс – законодательный, гражданский, уголовный, административный – в полной мере отражает особенности «своей» ветви государственной власти. Второй состоит в том, что у каждого вида процесса имеется свой властный источник – соответствующая ветвь государственной власти [3, с. 176–177].

Любой вид процесса – понятие динамическое, связанное с деятельностью соответствующих органов государственной власти (законодательные, исполнительные, правоохранительные и т. д.). Поскольку задачи и функции указанных органов различны, то разнообразны и процессуальные формы реализации этой деятельности. Каждый вид процесса представляет собой деятельность, проходящую определенные стадии, логически следующие одна за другой, этапы, действия. Количество стадий, их содержание специфичны для каждого вида процесса.

Главная особенность процесса в том, что это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая. Смысл процесса – в достижении предусмотренного законом результата, модель которого заложена в соответствующей материальной норме, оформленного в виде

соответствующего юридического акта – закона, постановления, решения, приговора, определения суда, акта органа исполнительной власти, его должностного лица. Отсюда очевиден вывод, что назначение любого процесса – посредством обеспечения надлежащей реализации материальных норм достичь юридического результата [3, с. 177–184].

Любой юридический процесс объективно нуждается в специальном нормативно-правовом регулировании, охватывающем основные стороны процессуальной деятельности государственных органов, и осуществляется с помощью процессуальных норм.

Административный процесс, по мнению В. Д. Сорокина, «есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях – и другими полномочными субъектами». «Административный процесс – это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права»¹.

Популяризируя учение В. Д. Сорокина, наши современники, ученые Санкт-Петербургского Университета МВД, выпустили учебник «Административно-процессуальное право», где процесс рассматривают как юридическую категорию, как организационную форму нормотворческой и правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов, обеспечивающих достижение предусмотренного нормами материального права юридического результата. Посредством процессуальной деятельности осуществляется правотворчество, позитивное правоприменение, разрешение споров о праве, применение правового принуждения².

Специфика административного процесса как вида юридического процесса заключается в том, что он связан с деятельностью субъектов административной власти; в его рамках рассматриваются административные дела и принимаются решения на основе административно-правовых норм; в основе порядка разрешения индивидуального конкретного дела лежит правовая процедура.

ОБОБЩЕНИЯ И АВТОРСКИЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ О СУЩНОСТИ И СОДЕРЖАНИИ ПРОЦЕССА И ПРОЦЕДУРЫ

Процесс, процессуальные формы присущи деятельности всех государственных органов, а не только судебных. Законодательные (представительные) органы осуществляют законотворческую деятельность в соответствии с процедурами, установленными в Конституции (ст.ст. 105, 107, 108 и др.) и федеральных законах. Органы исполнительной власти в своей повседневной деятельности решают самые разнообразные задачи, тем самым выполняют самые разнообразные процедуры, начиная от регистрационных, принятия решения, регулирующих, кадровых, организационно-хозяйственных, заканчивая исполнением, контролем, (надзором). При этом такой задачей, как отправление правосудия, органы исполнительной власти не наделены. В случае принятия исполнительным органом власти, его должностными лицами нормативного (подзаконного) акта, нарушающего права и свободы гражданина, последний вправе обратиться в суд за защитой. Исполнительная инстанция не может быть последней, и в случае возникновения спора он может быть разрешен в суде. Задача исполнительного органа, выявившего правонарушение, – разрешая вопрос о привлечении лица к ответственности, собрать доказательства, подтверждающие его вину. Суд доказательства не собирает, суд их оценивает и на этом основании выносит решение. Но судебный процесс осуществляется органами судебной власти на основе процессуальных норм в соответствии с судебными процедурами.

Участниками процесса могут быть не только служащие государственных органов власти, органов местного самоуправления и их должностные лица, но и граждане, их представители. Если гражданин направляет жалобу в орган исполнительной власти или приходит на прием к представителю власти, то с момента регистрации жалобы он становится участником юрисдикционного процесса, где суть регистрации жалобы – выполнение юридически значимых действий в рамках процедуры, которая носит название «регистрационная». С этого момента все

¹ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2008. С. 204.

² Административно-процессуальное право : учеб. / под ред. А. И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Р-КОПИ, 2017. С. 10.

действия участников складываются в систему правоотношений, образующих в результате юридический процесс по рассмотрению жалобы. При этом деятельность по рассмотрению жалобы приобретает определенную цель – всесторонне, полно и объективно рассмотреть жалобу и дать по ней удовлетворяющий ответ или отказ в ее удовлетворении. Каждое действие должностного лица формально закреплено в правовой норме в рамках процедуры.

Внесудебное и судебное производства имеют много отличий (по участникам, по времени (срокам), по нормативным основаниям и др.), и они должны быть разными. Неверным было бы процессуальным кодексом объединить и сделать унифицированным порядок ведения внесудебного и судебного производства. Судебный процесс начинается с момента регистрации искового заявления (административной жалобы) в связи с возникшим спором или с правонарушением. А, например, производство по делу об административном правонарушении – с момента составления первого протокола.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имея функции регуляторов отношений, обеспечивая исполнение законодательства, принимают огромное количество подзаконных нормативных правовых актов, включая регламенты, приказы, стандарты и т. п., т. е. осуществляют нормотворчество. Порядок рассмотрения дел в суде строго и детально определен соответствующим процессуальным кодексом. Так, в гражданском и уголовном процессах допустим только порядок, закрепленный соответственно в Гражданском процессуальном кодексе и Уголовно-процессуальном кодексе. Судебное решение – это основанный на нормах материального и процессуального права подзаконный акт ненормативного характера, разрешающий конкретное индивидуальное дело по существу. Основанием вынесенного судом решения может служить закон, нормативный акт органа исполнительной власти, органа местного самоуправления. Суд не зависит в своих решениях от вышестоящих инстанций и подчиняется только закону. А орган исполнительной власти имеет свою иерархию и при вынесении решения может опираться на внутренние и локальные акты вышестоящих органов, те акты, которые действуют в отрасли, в системе. С учетом всех этих процедур и по-

рядок ведения внесудебного и судебного производства должен быть разным.

Каждый процесс складывается из стадий. Стадии, вытекая одна из другой и следуя одна за другой, связаны единой целью, выполнением которой должен увенчаться процесс. При этом на каждой стадии могут существовать относительно самостоятельные действия, процедуры, каждая имеет свою задачу (направленность). Современный, весьма актуальный пример, – стадия законодательной инициативы. С одной стороны, являясь частью законодательного процесса, эта стадия может существовать довольно длительное время как самостоятельная единица, иметь круг участников и задачу урегулировать некие правоотношения. Нередко в нормативно-правовом акте устанавливаются четкие временные рамки завершения одной стадии и перехода ее в другую, как, например, в бюджетном процессе.

Если переложить вышесказанное на современные действия публичных органов, то, например, бюджетный процесс как разновидность юридического процесса состоит из трех стадий (составление проекта бюджета, рассмотрение и утверждение, исполнение бюджета) и множества процедур (разделы VI–VIII.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ)). Первая стадия – составление проекта – всегда начинается с таких действий, как анализ прогноза социально-экономического развития Российской Федерации. При составлении проекта бюджета анализируются и систематизируются такие документы, как Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации и другие прогнозные показатели. Федеральный бюджет принимается ежегодно, но составляется на три года (очередной финансовый год и плановый период) (ст. 172 БК РФ). Каждый год циклично повторяются одни и те же, закрепленные в БК РФ, действия, процедуры, стадии. Бюджетный процесс – это правотворчество, правотворческий (законотворческий) процесс. Но участие в нем принимают не только законодательные (представительные) органы власти, но и исполнительные, и органы местного самоуправления, и др. Составление проекта бюджета (первоначальный этап) – это задача и полномочия Правительства Российской

Федерации (ст. 114 Конституции РФ). И на этом этапе осуществляется огромное количество действий, основанных на правовых (процедурных) нормах. Как правило, они содержатся в административных регламентах, принимаемых Минфином России и оформляемых соответствующим приказом по министерству.

Если деятельность в рамках процедур осуществляется органом исполнительной власти или его должностным лицом, то этот процесс – административный. При этом нельзя не учитывать, что отдельные процедуры деятельности органов исполнительной власти основываются на нормах иных отраслей права, например, конституционного, гражданского, трудового, налогового права. Эти процедуры охватывают деятельность должностных лиц органа исполнительной власти, но не относятся к числу административно-правовых. Как не могут считаться административно-правовыми процедуры, которые сложились на основе обычая делового оборота и не закреплены в правовой норме.

Участники, совершая действия, ограниченные рамками процедуры, вступают в процессуальные отношения, где каждый участник имеет процессуальные права и обязанности. У каждого из участников на любой стадии роли и задачи разные. Всегда есть руководитель, есть инициатор(ы) отношений, есть исполнители, и есть лица, которые выполняют определенные действия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Завершая исследование, еще раз хотелось бы подчеркнуть, что процедура не есть обязательная составная часть процесса. Она может быть самостоятельной и необязательно юрисдикционной. *Административная процедура – осно-*

ванная на норме права совокупность направленных на достижение цели действий органа исполнительной власти. Основные задачи административной процедуры: 1) организационно-функциональная (связанная с функциональным назначением органа исполнительной власти, органа местного самоуправления); 2) обеспечительная.

Административные процедуры обеспечивают:

- порядок деятельности органа исполнительной власти;
- поиск истины посредством всестороннего полного, объективного анализа проблемы;
- применение материальных норм административного и других отраслей права при соблюдении принципов законности, справедливости, объективности;
- подбор и эффективную реализацию способностей кадров;
- внедрение современных прогрессивных методов и технологий, включая цифровые;
- условия для реализации гражданами и их объединениями прав, свобод, законных интересов, гарантированных Конституцией Российской Федерацией и др.

Процесс складывается из реальных действий его участников и конкретных правоотношений. *Процесс есть совокупность действий участников, которые нормативно определены, складываются в систему, имеют цель и направлены на разрешение конкретного дела. Суть процесса состоит в основанной на норме процессуального права последовательности действий.* Причем действия не могут быть хаотичными. Как правило, их содержание обрамлено рамками процедуры. Их последовательность нормативно определена. Каждое действие, каждая процедура должны быть последовательными.

Список литературы

1. Лазарев Б. М. Управленческие процедуры : моногр. М. : Наука, 1988. 127 с.
2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М. : Политиздат, 1973. 2-е изд., доп. 391 с.
3. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Изд-во Юрид. института, 2002. 474 с.
4. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964. 158 с.
5. Стариков Ю. Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5–13.
6. Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. М. : Юрист, 2004. С. 221–232.

References

1. Lazarev B. M. *Management Procedures*. Moscow: Nauka Publ.; 1988. 127 p. (In Russ.).
2. Afanas'ev V. G. *Scientific Management of Society*. Moscow: Politizdat Publ.; 1973. 2nd ed. 391 p. (In Russ.).
3. Sorokin V. D. *Administrative Process and Administrative Procedural Law*. Saint Petersburg: Law Institute Publ., 2002. 474 p. (In Russ.).

4. Salishcheva N. G. *Administrative Process in the USSR*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1964. 158 p. (In Russ.).
5. Starilov Yu. N. Administrative Process in the System of Modern Scientific Notions on Administrative Justice. *State and Law*. 2004;6:5-13. (In Russ.).
6. Salishcheva N. G. Problematic Issues of the Administrative Process. In: Popov L. L., Studenikina M. S. (Eds.). *Administrative Law and Administrative Process: Actual Problems*. Moscow: Yurist" Publ., 2004. P. 221–232. (In Russ.).
8. Kaplunov A. I. The Law on Administrative Proceedings and Its Impact on Further Development of the Theory of the Administrative Process and the Formation of Administrative-Procedural Law as a Branch of Law. *State and Law*. 2016;10:19-26. (In Russ.).
9. Salishcheva N. G. *Citizen and Administrative Jurisdiction in the USSR*. Moscow: Nauka Publ.; 1970. 164 p. (In Russ.).

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021

УДК 342.92

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



Оригинальная научная статья

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

Андрей Иванович Каплунов*

✉ and-kaplunov@yandex.ru

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

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

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

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

© Каплунов А. И., 2021

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

Original scientific article

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

Andrei I. Kaplunov**

✉ and-kaplunov@yandex.ru

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

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

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

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

ВВЕДЕНИЕ

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

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

© Kaplunov A. I., 2021

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

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

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

О СОВРЕМЕННЫХ ПОДХОДАХ РОССИЙСКИХ АДМИНИСТРАТИВИСТОВ К ПОНЯТИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

О СОДЕРЖАНИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ФОРМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹² Там же. С. 337.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Там же. С. 19.

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

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

²² Там же. С. 106.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

Если дискуссию о понятии административного процесса рассматривать через призму пу-

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

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

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

Список литературы

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

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

References

1. Starilov Yu. N. Administrative Process in the System of Modern Scientific Notions on Administrative Justice. *State and Law*. 2004;6:5-13. (In Russ.).
2. Bakhrakh D. N. Administrative Law Procedure, Administrative Justice, and Administrative Process. *State and Law*. 2005;2:19-25. (In Russ.).
3. Salishcheva N. G. *Administrative Process in the USSR*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1964. 158 p. (In Russ.).
4. Salishcheva N. G. Problematic Issues of the Administrative Process. In: Popov L. L., Studenikina M. S. (Eds.). *Administrative Law and Administrative Process: Actual Problems*. Moscow: Yurist Publ., 2004. P. 221–232. (In Russ.).
5. Salishcheva N. G. On Some theoretical Issues of the Administrative Process at the Present Stage of Development of the Russian Legal System. In: *Actual Problems of Administrative and Administrative Procedural Law. Ch. 1*. Saint Petersburg: Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2010. P. 26–30. (In Russ.).
6. Sorokin V. D. *Problems of Administrative Process*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1968. 144 p. (In Russ.).
7. Grachev N. I., Kolomeyeva A. G. To the Question of Conceptual Understanding the Administrative Process. *Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence*. 2014;1:17-24. (In Russ.).
8. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. Administrative Procedure and Administrative-Procedure Law in Russia: Conceptual Problems of Contemporary Development. *Administrative Law and Procedure*. 2013;12:3-15. (In Russ.).
9. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. Administrative Process as a Kind of Legal Process: Modern Problems of Understanding and Normative-Legal Regulation. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 2018;9(4):501-521. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.404> (In Russ.).
10. Sorokin V. D. *Legal Regulation. Subject, Method, Process (Macrolevel)*. Saint Petersburg: Yuridicheskii tsentr «Press» Publ.; 2003. 661 p. (In Russ.).
11. Sorokin V. D. *Administrative Process and Administrative Procedural Law*. Saint Petersburg: Law Institute Publ.; 2002. 474 p. (In Russ.).
12. Pavlushina A. A. *Theory of the Legal Process: Results, Problems, Development Prospects*. Samara : Samara State Economic Academy Publ.; 2005. 480 p. (In Russ.).
13. Sorokin V. D. *Administrative Procedural Law*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1972. 240 p. (In Russ.).
14. Bonner A. T. Administrative Court Procedure in Russia: Myth or Reality, or Dispute Between a Processualist and Administrative Lawyer. *Zakon*. 2016;7:24-51. (In Russ.).
15. Terekhova L. A. Administrative Proceedings Drip. *Herald of Civil Procedure*. 2020;10(3):30-50. <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2020-10-3-30-50> (In Russ.).
16. Gromoshina N. A. On the Principle of Court Activity in Administrative Proceedings. *Herald of Civil Procedure*. 2019;9(4):96-112. <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2019-9-4-96-112> (In Russ.).

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

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021

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>

Original scientific article

Reflections About the Administrative Process in Modern Russia

Aleksey A. Grishkovets**

✉ grishkovetz65@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 дискуссию 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 осуществ-

лять 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. : Юрист, 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). Pub. 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. Кирич 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



Оригинальная научная статья

Чересполосица традиционной и современной терминологии как барьер в понимании административного процесса

Виталий Алексеевич Зюзин*

✉ vi-zin@list.ru

Ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Россия

Аннотация. В настоящее время в Российской Федерации в связи с проведенной конституционной реформой активно идет процесс сверки базовых категорий административного права с Конституцией. Параллельно в научном сообществе специалистов административного права и процесса уже довольно давно имеется запрос на гармонизацию взглядов и концепций для формирования современного административно-процессуального законодательства. Такая серьезная научная задача может быть успешно решена только с опорой на букву и дух основного закона страны как на единственную бесспорную точку отсчета для доктринальных положений. Катализатором многолетней дискуссии о границах и сущности административного процесса стало принятие в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ. После введения в действие данного кодекса в научном обороте активно используются категории «судебное административное право» и «судебный административный процесс», что приближает отечественную доктрину к теории развитых зарубежных стран. Однако даже при отсутствии в России закона, определяющего правовые основы внесудебного административного процесса, не стоит забывать, что большинством современных представителей науки признается существование внесудебного административного процесса в РФ. Речь идет о широчайшем спектре административных дел – о деятельности административно-публичных органов по разрешению подведомственных им административных дел как регулятивного, так и охранительного характера, спорных и бесспорных. В сложившейся ситуации считаем, что требуется провести научный анализ терминологии, используемой в России при исследовании сущности административного процесса. В статье сделана попытка с учетом зарубежной и отечественной доктрины изучить многочисленные дефиниции на предмет пригодности для формирования единообразного понимания административного процесса в РФ. В работе, в частности, исследуется понимание государственного управления и административной юстиции, сравнивается содержание терминов «административная юрисдикция» и «административные процедуры» в России и в зарубежных странах. По итогам анализа делаются выводы, что максимально меньше споры вызывает использование термина «административное производство» применительно к внесудебному процессу и «административное судопроизводство» к судебному процессу.

Ключевые слова: административный процесс; административные производства; административное судопроизводство; административные процедуры; административная юрисдикция; административная юстиция.

Для цитирования: Зюзин В. А. Чересполосица традиционной и современной терминологии как барьер в понимании административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 292–300. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-292-300>

Original scientific article

The Intersection of Traditional and Modern Terminology as a Barrier in Understanding the Administrative Process

Vitalii A. Zyuzin**

✉ wi-zin@list.ru

69 Novocheremushkinskaya st., Moscow, 117418, Russia

Abstract. At present, in connection with the constitutional reform carried out in the Russian Federation, the process of reconciliation of the basic categories of administrative law with the Constitution is actively

underway. In parallel, in the scientific community of specialists in administrative law and process, there has long been a request for the harmonization of views and concepts for the formation of modern administrative procedural legislation. Such a serious scientific task can be successfully solved only by relying on the letter and spirit of the country's fundamental law as the only indisputable starting point for doctrinal provisions. The catalyst for many years of discussion about the boundaries and essence of the administrative process was the adoption in 2015 of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation. After the enactment of this code in scientific circulation, the categories of "judicial administrative law" and "judicial administrative process" are actively used, which brings the domestic doctrine closer to the theory of developed foreign countries. However, even in the absence of a law in Russia that defines the legal foundations of an extrajudicial administrative process, one should not forget that the majority of modern representatives of science recognize the existence of an extrajudicial administrative process in the Russian Federation. We are talking about the widest range of administrative cases – about the activities of administrative-public bodies to resolve administrative matters under their jurisdiction, both of a regulatory and protective nature, controversial and indisputable. In this situation, we believe that it is required to conduct a scientific analysis of the terminology used in Russia to study the essence of the administrative process. The article makes an attempt, taking into account foreign and domestic doctrine, to study numerous definitions for suitability for the formation of a uniform understanding of the administrative process in the Russian Federation. The work, in particular, explores the understanding of public administration and administrative justice, compares the content of the terms "administrative jurisdiction" and "administrative procedures" in Russia and in foreign countries. Based on the results of the analysis, it is concluded that the least controversy is caused by the use of the term "administrative proceedings" in relation to out-of-court proceedings and "administrative proceedings" to the judicial trial hearings.

Keywords: administrative process; administrative proceedings; administrative judicial proceedings; administrative procedures; administrative jurisdiction; administrative justice.

For citation: Zyuzin V. A. The Intersection of Traditional and Modern Terminology as a Barrier in Understanding the Administrative Process. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):292-300. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-292-300> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

В развитых зарубежных странах административное право с середины XX в. постепенно трансформируется: из права «для администрации» становится правом «для гражданина в отношениях с администрацией». При этом основная задача административного права формулируется не как управление, а как защита частных лиц от произвола со стороны администрации. Важнейшим институтом административного права в Западной Европе и Северной Америке становится административная юстиция – т. е. особый процессуальный порядок разбирательства правовых споров между частными лицами и субъектами, реализующими публичные интересы, в специальных административных судах либо особых структурных подразделениях в рамках органов исполнительной власти и судах общей юрисдикции, наделенных законом юрисдикцией по административным делам.

Отечественное административное право в связи с событиями 1917 г. в советский этап своего развития отошло от общемирового пути развития. Отсутствие института частной

собственности и доминирование государства во всех сферах общественной жизни объективно не позволяло выделять частные интересы в отношениях с административными властями. Административная юстиция отвергалась полностью – как буржуазный, чуждый элемент. Возможность споров между советскими гражданами и советским государственным аппаратом отрицалась полностью. Советское понимание административного права как управленческого права, права для администрации, привело к умалению роли административного процесса, низведению его до управленческой деятельности. Кроме дел об административных правонарушениях, долгое время не выделялись иные индивидуальные конкретные административные дела, которые должны разрешаться в определенном порядке согласно соответствующей процедуре. На практике это привело к отсутствию кодифицированного административно-процессуального законодательства и вынужденного на долгие десятилетия существования фрагментарных административно-процессуальных норм в составе административного права.

Очевидно, что при смене парадигмы общественно-политического строя России в 1990-х гг. отечественная административно-правовая наука при переходе от советского к российскому этапу своего развития объективно не была готова в полной мере осознать и воспринять феномен административного процесса. Это можно понять, учитывая, насколько разными были базовые ценности, экономические условия и терминология на советском и российском этапах развития административного права. Ряд институтов, выработанных зарубежной доктриной, в административном праве РФ полностью отсутствовали. Приходится признать, что за 30 лет российские специалисты административного права не очень продвинулись на пути выработки общепринятой доктрины административного процесса. Несколько десятилетий повторяются утверждения о том, что не сформировано общепризнанного определения административного процесса, что среди исследователей имеются разногласия по вопросам сущности, содержания и структуры административного процесса¹.

ПРОБЛЕМЫ

«ТРАДИЦИОННОЙ» ТЕРМИНОЛОГИИ

Административный процесс изучается в курсе сложнейшей дисциплины административного права, что еще больше отдаляет нас от правильного понимания этого феномена. Здесь прослеживается инерция советского восприятия, когда изучение процессуальных аспектов почти всегда ограничивалось только производством по делам об административных правонарушениях.

Приступая к изучению административного процесса каждая научная школа отстаивает свои позиции, а также предоставляет разный объем и характер знаний, что в дальнейшем обуславливает негативное восприятие административного процесса в целом процессуалистами из смежных отраслей уголовного и гражданского процесса. Доходит до того, что цивилисты, да и отдельные административисты воспринимают административное судопроизводство как процесс гражданский, а не административный!

Одной из важнейших проблем, мешающих объективному взгляду на сущность административного процесса, является отсутствие в науке единой терминологии. Причем «единая» здесь

понимается не как близкая по сути трактовка понятий, а как повсеместное использование современных терминов в их правильном содержании. В российской науке сложилась обратная ситуация – при исследовании административного процесса применяются как традиционные, выработанные советской доктриной термины («государственное управление», «административная юрисдикция», «административное производство»), так и термины зарубежного права – «административная юстиция», «административные процедуры» («административная процедура»). Кроме того, применяются новые дефиниции российского законодательства – «административное судопроизводство», «административные регламенты». Такая мешанина терминов никогда не позволит ученым не только договориться, но и услышать друг друга. Более того, многообразие разной, по существу, терминологической базы объективно отдаляет административный процесс от других видов процесса и не позволяет ему занять достойное место рядом с уголовным и гражданским процессами.

Государственное управление. Прежде всего необходимо полностью исключить увязку административного процесса с государственным управлением – термином исключительно советской административно-правовой науки. Понимание административного процесса из управления или даже исключительно из публичных интересов не соответствует современному конституционному признанию прав и свобод граждан высшей ценностью. В рамках системы разделения властей к государственному управлению невозможно отнести институт административной юстиции, а также административное судопроизводство. Традиционный подход ведет к признанию ключевой функцией органов исполнительной власти именно государственного управления [1, с. 125], при этом забывается конституционное положение, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. Л. Л. Попов признает, что признание – самое трудное для государственного управления [2, с. 25]. Видимо, потому что оно чуждо в историческом контексте для традиционных «органов государственного управления».

¹ *Актуальные проблемы административного права и процесса* : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. В. Костенников, А. В. Куракин, А. М. Кононов, П. И. Кононов, А. И. Стахов, Н. Д. Эриашвили. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юнити-Дана, 2015. С. 121.

При соотнесении административно-процессуальной деятельности с государственным управлением происходит привязка к термину, который сам неоднозначен и даже понимается в широком и узком смысле. Данный термин порождает новые, производные от него понятия – управленческий процесс, управленческие процедуры, которые важно отделить собственно от процесса административного.

Следует особо обратить внимание на то, что в административно-процессуальном законодательстве среди всех видов (категорий) судебных административных дел отсутствуют дела, «возникающие из отношений государственного управления». Безусловно, сам феномен государственного управления отрицать бессмысленно, но, на наш взгляд, этот феномен не административно-правовой, а универсальный и общественно-политический. Думается, что определять правовые конструкции через универсальные дефиниции нецелесообразно.

Административная юрисдикция. Перейдем к также традиционному для России термину «административная юрисдикция». Он, с одной стороны, достаточно прочно сцеплен с административно-процессуальной деятельностью как в России, так и в зарубежных странах, и отказаться от него практически невозможно. С другой стороны, данная дефиниция в ее отечественном наполнении, выработанная в условиях практически полного отсутствия института оспаривания в суде актов, решений и действий субъектов, наделенных публичной властью, резко суживает объем административного процесса. Понимание административной юрисдикции и то место, которое занимает данный институт в административном праве зарубежных стран, кардинально отличается от российского подхода.

Во-первых, вопросы административной ответственности и административных правонарушений не занимают значимого места в административном праве государств Европы и Северной Америки, так как принудительное воздействие на правонарушителя реализуется прежде всего через уголовные наказания, дифференцируемые в зависимости от степени общественной опасности содеянного и лично-

сти преступника, а также гражданско-правовые взыскания, призванные компенсировать причиненный вред².

Собственно административные наказания (административные санкции, административные взыскания), установленные отдельными отраслевыми законами, регулируемыми определенными сферами деятельности, и принятыми на их основе регламентами, налагаются только административными органами.

Во-вторых, в зарубежной правовой науке важнейшим является предоставление частному лицу возможности в судебном порядке разрешить конфликт, в том числе и с публичным органом. В классическом понимании термин «юрисдикция» (лат. *Jurisdictio*), который выводится из *jusdicere* (говорить право, т. е. судить, постановлять), означает судопроизводство или ведение суда. Этот термин в своем исконном смысле обозначает полномочие суда решать спорные правовые вопросы в рамках своей компетенции.

Согласимся с А. Б. Зеленцовым и О. А. Ястребовым, что административная юрисдикция является административной не потому, что осуществляется административными органами, а потому, что ее предметом выступает конфликт, имеющий административную природу³.

В зарубежных странах административная юрисдикция понимается не в связи с понятием «административная ответственность», а в паре с институтом «административная юстиция» как предметная и территориальная компетенция судебного или квазисудебного органа. Речь идет о наделении определенного органа полномочиями по разрешению административных дел.

Традиционное для России восприятие термина «административная юрисдикция» приводит в том числе к выделению в отдельных теоретических концепциях в рамках административного процесса наряду с административными процедурами отдельных частей – административной юрисдикции и административной юстиции. На определенном этапе развития науки это была прорывная концепция, которая раскрыла широкое содержание административного процесса. Однако сейчас очевидна невозможность строить теорию административного процесса на данном

² Штатина М. А. Особенности применения административных наказаний в зарубежных странах // Административный процесс : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Штатиной. М. : Юрайт, 2015. С. 219.

³ Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : Статут, 2017. С. 125.

неоднозначно воспринимаемом термине. В противном случае придется раскрывать наполнение этой части процесса и наполнение административной юстиции.

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ТЕРМИНОЛОГИИ

К современной терминологии, активно используемой применительно к российскому административному процессу, прежде всего отнесем понятия административной юстиции и административных процедур.

Административная юстиция. Термин «административная юстиция», заимствованный из зарубежной доктрины, не имеет там общепринятого единообразного понимания. Административная юстиция – это и особый процессуальный порядок разбирательства правовых споров между частными лицами и публичной администрацией в специальных административных судах либо особых структурных подразделениях в рамках органов исполнительной власти и судах общей юрисдикции, наделенных законом юрисдикцией по административным делам⁴. Административная юстиция в зарубежной доктрине может пониматься как «организация, полномочия и процедуры судебных органов, которые в соответствии с законодательно установленными стандартами осуществляют основной контроль за деятельностью администрации» [3, с. 890]. Такое положение во многом связано с историческим формированием административного права в процессе деятельности общих и административных судов, трибуналов в рамках защиты прав частных лиц при оспаривании прежде всего административных актов. Для европейских и североамериканских юристов немыслимо представить, что может не быть судебного административного процесса, – ведь именно суды во многом формировали собственно административное право. Здесь административная юстиция – это не только ключевой элемент системы правосудия и правового демократического государства, но важнейшая часть организации системы хорошей администрации (*good administration*), и понимается в том числе как принцип, на котором основано современное административное право.

В России, где административный процесс исторически восходит к деятельности органов государственной администрации, часть ученых

не готова расширить восприятие административного процесса. Закрепленное в Кодексе об административных правонарушениях в советское и постсоветское время смешение деятельности несудебных органов и судов в рамках рассмотрения дел об административных правонарушениях по одним процессуальным правилам резко ограничивает понимание роли суда как независимого органа судебной власти. К сожалению, юристы и даже судьи порой не воспринимают рассмотрение административных дел в судах по Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации и Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации как административный процесс. Во многом это происходит из-за восприятия административного права исключительно как права из государственного управления, которое, конечно, не сочетается с административной юстицией.

В России административная юстиция часто смешивается с административным судопроизводством, притом, что:

а) научное понятие «административная юстиция» и легальное понятие «административное судопроизводство» не равны по объему, а соответствующие термины неидентичны [4, с. 19–25; 5, с. 2–6];

б) в ряде стран административная юстиция осуществляется в порядке административного, а в других – в порядке гражданского судопроизводства, а в отдельных – в порядке административного и гражданского судопроизводства;

в) в порядке административного судопроизводства в РФ рассматриваются не только административные дела о защите нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций (административно-правовосстановительные дела), которые могут быть отнесены к административной юстиции, но и административно-деликтные дела, а также административно-санкционирующие дела [6, с. 32–36].

Действительно, в каждой стране понятия «административная юстиция» и «административное судопроизводство» трактуются с учетом особенностей своей правовой системы и организационной модели административной юстиции. К административной юстиции можно отнести только судопроизводство по жалобам на акты и действия административных органов, притом, на основании процессуальных норм, полностью

⁴ Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью публичной администрации // Административное право зарубежных стран : учеб. / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Шатиной. М. : Спарк, 2003. С. 191.

или частично отличающихся от норм, обычно применяемых судами при разрешении споров между физическими лицами. Важно отметить, что при этом не исключено, что отдельные споры, в которые оказываются вовлеченными административные органы, полностью рассматриваются в рамках гражданского права [7, с. 890].

Считаем, что институт административной юстиции в России не может сложиться до общепризнанного принятия наличия в стране судебного административного процесса. Таким образом, считаем, что использование данного термина для раскрытия содержания административного процесса в нашей стране преждевременно.

Административные процедуры (административная процедура). Самым сложным видится выделение в отечественном административном процессе административных процедур, – еще одного современного зарубежного термина, который, однако, понимается в странах Европы и Северной Америки иначе. В 1940–1950 гг. в науке административного права зарубежных стран начался процесс перенесения отдельных удачных элементов административной юстиции на неспорные отношения в сфере реализации функций публичной администрацией. Был задан вектор процессуализации позитивных отношений граждан и чиновников в развитии демократических прав граждан. Права частного лица в административном праве, целью которого является их защита от произвола со стороны администрации, понимается не только как право на доступ к административному правосудию, но и как право на участие в принятии административных решений, право быть услышанным администрацией. Понимание института административной процедуры немыслимо без осознания ее целевого назначения, анализа стоящих перед институтом задач. Именно поэтому большинство зарубежных стран рассматривает понятие административной процедуры с точки зрения ее целей и направленности [8, с. 279].

Целью законодательства об административных процедурах стало не просто упорядочение управленческих, бюрократических действий

администрации, а привлечение заинтересованных лиц к процессу разработки и принятия административных решений. Административная процедура – это уровень взаимодействия граждан и государства, при котором осуществляется поиск баланса частных и публичных интересов при принятии административного акта или административного решения. И если в странах «старой» демократии данные вопросы разработаны правовой доктриной и судами, то в ряде новых по времени законов об административной процедуре прямо указываются ее цели.

Так, в Финляндии целью административной процедуры являются достижение, укрепление и развитие качественной (буквально – хорошей) администрации (*good administration*), а также обеспечение доступа к правосудию по административным вопросам, повышение качества и продуктивности административных услуг⁵. В Эстонии целью закона об административной процедуре признается обеспечение защиты прав лиц путем создания единой процедуры, которая предусматривает участие лиц в принятии административных актов, а также судебный контроль⁶. В Грузии цель Общего административного кодекса формулируется как обеспечение соблюдения административными органами прав и свобод человека, публичных интересов и верховенства закона⁷.

По смыслу административная процедура в ее исконном значении – это стандарт, принцип, определяющие систему взаимоотношений граждан и организаций с администрацией вне суда или квазисудебного органа. Административная процедура представляет собой сердцевину всех процессуальных норм несудебного или неюрисдикционного административного права зарубежных стран. Именно данный институт позволяет реализовать право граждан на хорошее управление – принцип высшего порядка, закрепленный в ст. 41 Хартии основных прав Европейского Союза⁸. Административное право на новом уровне развития в зарубежных странах предъявляет требования к управлению, устанавливает стандарты хорошей администрации (*Good administration*), хорошего управления (*Good governance*). Причем, *Good*

⁵ Акт об административных процедурах Финляндии (434/2003). URL: https://center.gov.by/old/debur/docs/law/admin_act_finland_rus.htm

⁶ Пункт 1 параграфа 2 Закона Эстонии об административной процедуре (*Administrative Procedure Act*). URL: http://www.ensib.ee/tuetused/administrative_procedure_act.htm.

⁷ Пункт 2 ст. 1 Общего административного кодекса Грузии (URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/16270/18/ru/pdf>).

⁸ *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, art. 41, 2000 O. J. C. 364. URL: http://eu-law.ru/?page_id=181

administration – это не деятельность, а, согласно ст. 1 Приложения к Рекомендации CM/Rec(2007)7 Комитета министров Совета Европы (Кодекс хорошей (надлежащей) администрации (*Code of good administration*)) – цель, стандарт, который необходимо достичь и поддерживать публичным учреждениям в рамках своей деятельности⁹.

Российская правовая традиция использует термин «административные процедуры» во множественном числе, пытается дать четкую дефиницию, однако определение административных процедур в российской науке дается через: 1) порядок деятельности; 2) определенный вид деятельности; 3) нормативный регулятор¹⁰. Уровень развития действующего законодательства показывает невозможность использования термина «административные процедуры» без его смешивания на практике с административными производствами или административными регламентами. При этом отечественные административные регламенты, которые разрабатываются самими государственными органами для пошагового описания своих функций или оказания государственной услуги, не несут смыслового содержания административной процедуры. Считаем, что термин «административные процедуры» не только фонетически принижает роль данной части административного процесса, но, что более важно, путает законодателя, вынуждая механически разрабатывать регламенты для реализации той или иной процедуры. Сам термин был заимствован из законодательства зарубежных стран, причем термины *procedimento* (итал.), *procedimento* (исп.), *procedure* (англ.), *procédure* (фр.), *Verfahren* (нем.) могут переводиться не только как процедура, но и как процесс, производство.

Наступило время признать, что в современных правовых реалиях термин «административные процедуры» для обозначения части (вида) административного процесса исчерпал себя. Этот термин был уместен, когда было важно подчеркнуть, что кроме спорного административного процесса есть еще широкий пласт позитивных неконфликтных административных дел, порядок разрешения которых следует отнести к административному процессу. Однако в насто-

ящее время видится излишним противопоставлять процедуры и процесс.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОИЗВОДСТВО

При исследовании административного процесса объективно меньше трудностей для трактовки создают легальное понятие «административное судопроизводство» и традиционный институт административных производств. Впрочем, крайностью считаем отождествление административного процесса в целом только с административным судопроизводством¹¹. С одной стороны, данная дефиниция в отличие от других рассмотренных закреплена в ст. 118 Конституции РФ. Однако в Основном законе страны административное судопроизводство не закреплено как единственная форма административного процесса. Более того, согласно положению п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и таким образом выходит за пределы возможного только на федеральном уровне регламентирования административного судопроизводства.

Термин «административное судопроизводство» крайне важен для уяснения содержания и границ административного процесса. Административное судопроизводство – естественная и логичная форма осуществления судебного административного процесса. Тогда, если мы не ограничиваемся только судебным процессом и признаем внесудебный или исполнительный процесс в качестве сопряженного понятия, следует использовать такие устоявшиеся в российской науке и законодательстве категории, как производства. Термин «производство» используется в уголовном и гражданском процессе, что облегчает терминологическое единство процессуальных дисциплин. Он применяется в административном законодательстве (производство по делам об административных правонарушениях, исполнительное производство).

Ограничиваться только судебной частью или только внесудебной в настоящее время не получается по объективным причинам.

⁹ Appendix to Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration on good administration Code of good administration. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c>

¹⁰ Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право : учеб. для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. С. 342–343.

¹¹ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. М. : Норма, 2009. С. 694.

Невозможно не заметить огромный массив практики судебных решений, выносимых по административным делам, причем за рамками производства по делам об административных правонарушениях. Прежде всего это административные дела, рассматриваемые в порядке Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Отметим, что большинство административных дел, рассматриваемых судами, основана и порождается административными актами, действиями (бездействием) и решениями, которые принимаются субъектами, наделенными публичными полномочиями в рамках рассмотрения внесудебных административных дел, т. е. это связанный маршрут, который для гражданина или организации начинается во внесудебном порядке, а затем может перейти в судебное рассмотрение. Отметим, что на английский язык термины «административное производство» и «административное судопроизводство» могут быть переведены идентично – как “*administrative proceedings*”, что еще раз подчеркивает сущностную взаимосвязь данных дефиниций не только в отечественном праве.

Таким образом, отказ от признания любой из двух частей процесса (внесудебной и судебной) разрывает смысловое единство разрешения административного дела. Такой разрыв приводит к пробое в ядре современного административного права – системе отношений публичной администрации с частными лицами, в рамках которой осуществляется правовое обеспечение конституционных прав и обязанностей граждан и реализуется баланс частных и публичных интересов.

Принятие и введение в действие с 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и формирующаяся практика его применения требуют принятия закона, как точно определяет Ю. П. Соловей, регламентирующего принципы внесудебного процесса, причем (с учетом разнообразия терминологии в доктрине на данный момент. – В. З.) наименования закона могут быть различными (закон о административных процедурах, административном производстве, административной

деятельности, администрировании) [9, с. 153]. Данная позиция еще раз показывает значимость выработки единообразной терминологии применительно к отечественному административному процессу.

Отметим, что наш партнер по Евразийскому союзу – Республика Казахстан, в 2020 г. приняла новый Административный процедурно-процессуальный кодекс¹², в котором четко прослеживается органическое единство внесудебной части процесса (административных процедур) и судебной (административное судопроизводство). Так, согласно ст. 1 Кодекса законодательство Республики Казахстан об административных процедурах и законодательство Республики Казахстан об административном судопроизводстве состоит из Кодекса и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, основанных на Конституции Республики Казахстан (конституционными законами Республики Казахстан) и общепризнанных принципах и нормах международного права.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Краткий анализ терминов, которые используется в отечественной науке применительно к административному процессу показывает следующее.

1. Одновременно приводятся термины разных историко-правовых периодов: как традиционные для советской науки, так и современные, пришедшие из зарубежного права.

2. Отдельные термины (государственное управление) не могут рассматривать применительно к административному процессу в текущих правовых условиях.

3. Содержание терминов «административная юрисдикция», «административные процедуры», «административная юстиция» на практике в российских условиях приобретает крайне узкое и специфическое значение, вызывает многочисленные споры и не способствует единообразию взглядов на административных процесс.

4. Единственным бесспорным термином является конституционно значимое понимание административного судопроизводства, которое логически влечет необходимость использования сопряженного понятия производства для внесудебного административного процесса.

¹² URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35132264

Список литературы

1. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение : [моногр.] / под ред. Л. Л. Попова. М. : Норма : Инфра-М, 2011. 320 с.
2. Попов Л. Л. Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М. : Норма : Инфра-М, 2015. 368 с.
3. Winkler R. Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, Good Practice and Recent Developments // *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*. 2007. Vol. 7, № 4. P. 887–911.
4. Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // *Государство и право*. 2005. № 2. С. 19–25.
5. Бахрах Д. Н. Административно-процессуальная деятельность государственной администрации // *Административное право и процесс*. 2009. № 3. С. 2–7.
6. Порываев С. А. К вопросу о понимании и систематизации судебных административных дел в Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2020. № 11. С. 32–36. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-32-36>
7. Марку Ж. Структура административной юстиции: опыт применения различных моделей // *Международный экспертный семинар на тему «Роль административной юстиции в защите прав человека»*. 14–15 декабря 2009 г. М. : Права человека, 2010. С. 37–41.
8. Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М. : Юрист, 2002. 410 с.
9. Соловей Ю. П. Принципы административных процедур как правовые средства «связывания» административного усмотрения // *Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства*. М. : Инфотропик Медиа, 2018. С. 141–161.

References

1. Popov L. L., Migachev Yu. I., Tikhomirov S. V. *Public Administration and Executive Power: Content and Correlation*. Moscow: Norma Publ., Infra-M Publ.; 2011. 320 p. (In Russ.).
2. Popov L. L. *Renaissance of Public Administration in Russia. Favorites*. Moscow: Norma Publ., Infra-M Publ.; 2015. 368 p. (In Russ.).
3. Winkler R. Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, Good Practice and Recent Developments. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*. 2007;7(4):887-911.
4. Bakhrakh D. N. Administrative Law Procedure, Administrative Justice, and Administrative Process. *State and Law*. 2005;2:19-25. (In Russ.).
5. Bakhrakh D. N. Administrative-Procedural Activity of the State Administration. *Administrative Law and Procedure*. 2009;3:2-7. (In Russ.).
6. Poryvaev S. A. On the Understanding and Systematization of Judicial Administrative Cases in the Russian Federation. *Administrative Law and Procedure*. 2020;11:32-36. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-32-36> (In Russ.).
7. Marcou G. The Structure of Administrative Justice: The Experience of Using Various Models. In: *International Expert Seminar on the Topic “The Role of Administrative Justice in the Protection of Human Rights”*. December 14–15, 2009. Moscow: Prava cheloveka Publ.; 2010. P. 37–41. (In Russ.).
8. Galligan D., Polyanskii V. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: History of Development and Basic Modern Concepts*. Moscow: Yurist Publ.; 2002. 410 p. (In Russ.).
9. Solovey Yu. P. Principles of Administrative Procedures as Legal Means of “Binding” Administrative Discretion. In: *Public Law Yearbook 2018: Principles of Administrative Procedures and Administrative Proceedings*. Moscow: Infotropik Media Publ., 2018. P. 141–161. (In Russ.).

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-301-312



Оригинальная научная статья

Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса

Павел Евгеньевич Спиридонов*

✉ pavelspiridonov@rambler.ru

Московский пр., 149, Санкт-Петербург, 196105, Россия

Аннотация. Предметом исследования в данной работе являются административно-процессуальная форма и стадии административного процесса. Цель исследования заключается в анализе сущностных характеристик административно-процессуальной формы и стадий. Констатируется, что эволюция административного процесса и административно-процессуальных правоотношений повлекли за собой изменения административно-процессуальной формы, на которые повлияли изменения политического строя и системы государственного управления в Российской Федерации. Делается вывод, что совершенствование административного процесса и его формы обеспечивает соблюдение как интересов государства и общества, так и прав, законных интересов граждан. Обращается внимание на то, что одной из характерных черт административно-процессуальных правоотношений, отличающих их от других видов процессуальных правоотношений (арбитражных, гражданских, уголовных, конституционных), является административно-процессуальная форма, которой свойственны внесудебный, досудебный и судебные порядки производства по административному делу, обусловленные спецификой и особенностями ее предмета. Автор отмечает, что административно-процессуальная форма служит внешним выражением административно-процессуальной деятельности, а стадии – ее внутренним содержанием. При этом стадии административного процесса представляют собой отдельные, но взаимосвязанные этапы, состоящие из административно-процессуальных действий, объединенных общими задачами и выносимыми промежуточными и итоговыми административно-процессуальными решениями, процессуальными сроками. Обращается внимание на определенную специфику стадий административного процесса, заключающуюся в том, что их нельзя четко разделить на судебные и досудебные, как в уголовном процессе. Система стадий административного процесса должна быть одинаковой для всех видов административных производств, так как это вытекает из принципа самоподобия, когда частное происходит из общего и ему соответствует. Для определения места административного судопроизводства в административном процессе необходимо понимать, что суд как субъект административно-процессуальных правоотношений может вступать в процесс на разных его стадиях и не является единственным субъектом административно-процессуальных отношений, который принимает юридически значимые процессуальные решения.

Ключевые слова: административный процесс; административно-процессуальные правоотношения; административно-процессуальная форма; стадии административного процесса; административные производства; административное судопроизводство; административно-процессуальные действия; административно-процессуальные решения.

Для цитирования: Спиридонов П. Е. Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 301–312. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-301-312>

Original scientific article

Administrative-Procedural Form and Stages as Elements of the Characteristics of the Administrative Process

Pavel E. Spiridonov**

✉ pavelspiridonov@rambler.ru

149 Moskovskiy pr., Saint-Petersburg, 196105, Russia

Abstract. The subject of research in this paper is the administrative-procedural form and stages of the administrative process. The purpose of the study is to analyze the essential characteristics of the administrative-procedural form and stages. It is stated that the evolution of the administrative process and administrative-procedural legal relations entailed changes in the administrative-procedural form, which were influenced by changes in the political system and the system of public administration in the Russian Federation. It is concluded that the improvement of the administrative process and its form ensures compliance with both the interests of the state and society, as well as the rights and legitimate interests of citizens. Attention is drawn to the fact that one of the characteristic features of administrative-procedural legal relations that distinguish it from other types of procedural legal relations – arbitration, civil, criminal, constitutional, is the administrative-procedural form, which is characterized by out-of-court, pre-trial and judicial procedures of proceedings in an administrative case, due to the specifics and features of its subject. The author notes that the administrative-procedural form is an external expression of administrative-procedural activity, and the stages are its internal content. At the same time, the stages of the administrative process are separate, but interrelated stages consisting of administrative procedural actions united by common tasks and intermediate and final administrative procedural decisions, procedural deadlines. Attention is drawn to a certain specificity of the stages of the administrative process, which consists in the fact that they cannot be clearly divided into judicial and pre-trial stages, as it is in the criminal process. The system of stages of the administrative process should be the same for all types of administrative proceedings, since this follows from the principle of self-similarity, when the particular comes from the general and corresponds to it. To determine the place of administrative judicial procedure in the administrative process, it is necessary to understand that the court, as a subject of administrative procedural legal relations, can enter into the process at different stages, and it is not the only subject of administrative procedural relations that makes legally significant procedural decisions. The methodological basis of the article is dialectical, formal-logical methods, formal-legal method and method of interpretation of law.

Keywords: administrative process; administrative-procedural legal relations; administrative-procedural form; stages of administrative process; administrative proceedings; administrative judicial procedure; administrative-procedural actions; administrative-procedural decisions.

For citation: Spiridonov P. E. Administrative-Procedural Form and Stages as Elements of the Characteristics of the Administrative Process. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):301-312. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-301-312> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

На всероссийской научно-практической конференции «Современные проблемы построения российской модели административного процесса», состоявшейся 4 июня 2021 г. в Омском юридическом университете, многие ведущие ученые-административисты (Ю. П. Соловей, Ю. Н. Старилов, А. И. Стахов, Е. Б. Лупарев) обратили внимание на необходимость развития

различных сторон теории административного процесса, увеличения количества исследований, касающихся различных его институтов. Действительно, развитие теории административного процесса может идти только через увеличения количества таких исследований со стороны ученых-административистов. Особенно это касается административно-процессуальных правоотношений, доказывания и доказательств

© Spiridonov P. E., 2021

** Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law at the Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5257-5709>

в административном процессе, его стадий, субъектов, мер административно-процессуального принуждения. Автор сконцентрировался на таком важном институте административного процесса, как стадии, на их соотношении с административно-процессуальной формой, роли данных институтов в определении соотношения понятий «административный процесс» и «административное судопроизводство».

Исследуя административно-процессуальную форму, стадии административного процесса, нельзя уйти от вопроса эволюции самого административного процесса, так как административно-процессуальные правоотношения изменились по сравнению с тем, какими они были в 60-х, 90-х гг. XX в. Связано это с изменением системы государственного (публичного) управления в нашей стране и принятием большого количества нормативных правовых актов, содержащих административно-процессуальные нормы и существенно повлиявших на изменение самих правоотношений. При этом правоотношения эволюционируют быстрее своей формы, и в результате она может тормозить их развитие и, как справедливо отмечает Н. А. Власова, после модификации правоотношений процессуальная форма в силу своей устойчивости некоторое время остается устаревшей. В связи с этим возникает конфликт, который неизбежно ведет к смене прежней формы на новую, соответствующую содержанию [1, с. 48], поэтому совершенствование административного процесса, его формы обеспечивает соблюдение как интересов государства и общества, так и прав, законных интересов граждан [2, с. 592].

Прежде чем вести речь об административно-процессуальной форме и стадиях, коротко остановимся на ряде особенностей, которые, на наш взгляд, будут характеризовать современные административно-процессуальные правоотношения, поскольку именно они являются одним из исходных положений для всех институтов административного процесса.

Во-первых, административно-процессуальные отношения возникают в процессе публичного управления. Публично-управленческая деятельность выражается в совокупности последовательных действий, совершаемых органами публичной власти и управления (их должностными лицами). Однако это не является единствен-

ным и основным признаком процессуальности публичного управления, как, например, утверждает Н. Н. Бакурова. В частности, Н. Н. Бакурова считает: «Поскольку исполнительная власть практически реализуется в различного рода действиях органов исполнительной власти (должностных лиц), соответственно, рассматриваемый вид государственной деятельности имеет процессуальную форму»¹. Полагаем, что наличие такого признака, как совершение различного рода действий, недостаточно, так как в этом случае следует говорить, что любая управленческая деятельность носит процессуальный характер. В данном случае процесс рассматривается как юридическая категория. Следовательно, и дальше процесс и процессуальную деятельность будем рассматривать как юридическое понятие, а не процесс вообще.

Во-вторых, действия, совершаемые при рассмотрении административных дел, урегулированы нормами права, а именно административно-процессуальными нормами. К сожалению, нормативных правовых актов, имеющих только административно-процессуальный характер, не так много, поэтому многие нормативные правовые акты, регламентирующие административно-процессуальную деятельность, имеют комплексный характер, т. е. содержат как административно-правовые, так и административно-процессуальные нормы.

В-третьих, в рамках административно-процессуальных отношений происходит сочетание императивных и диспозитивных начал. При рассмотрении административных дел имеется преобладание императивного характера административно-процессуальной деятельности, но с активным использованием и диспозитивности. Следовательно, совершаются только те действия, которые установлены соответствующими нормами. Невыполнение требований административно-процессуальных норм может влечь за собой отмену вынесенного решения, а также привлечение к ответственности соответствующих должностных лиц. Диспозитивность в административном процессе будет выражаться, например, в возрастании роли волеизъявления заинтересованных в исходе дела лиц. В ряде случаев без обращения заинтересованного лица административное дело возбуждено быть не может (например, чтобы гражданину была оказана

¹ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть : учеб. для магистров. М. : Проспект, 2016. С. 295.

государственная услуга, ему необходимо обратиться либо в соответствующий государственный орган, либо в многофункциональный центр).

В-четвертых, административно-процессуальные отношения возникают как в результате правомерного поведения (правомерных действий) субъектов материально-правовых отношений, так и в результате неправомερных действий этих субъектов.

В-пятых, одним из субъектов в такого рода правоотношениях всегда будут выступать органы публичной власти и управления.

В-шестых, установлены процессуальные сроки на совершение административно-процессуальных действий и принятие административно-процессуальных решений.

В-седьмых, принимаемые административно-процессуальные решения имеют юридическую значимость.

В-восьмых, такие правоотношения могут возникать по инициативе любого участника процессуальных правоотношений.

В-девятых, административно-процессуальные отношения возникают, изменяются или прекращаются при наличии соответствующих предпосылок. В состав предпосылок таких правоотношений входит юридический факт, административно-процессуальная норма и административно-процессуальная правосубъектность.

В-десятых, они направлены на обеспечение должного процессуального порядка разрешения всех административных дел.

В-одиннадцатых, имеется специфическая административно-процессуальная форма, которая отличается от соответствующих процессуальных форм в уголовном, гражданском, арбитражном и иных видах юридического процесса.

Методологической основой статьи явились диалектические, формально-логические методы, формально-юридический метод и метод толкования права.

ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ

Конечно, процессуальная форма связана с конкретными процессуальными действиями и решениями соответствующих субъектов, и эти действия могут изменять сложившуюся реальную действительность [3], но административно-процессуальная форма не может обладать единством, т. е. одинаковым порядком возбуждения,

рассмотрения административных дел, исполнения соответствующих административно-процессуальных решений. Так, порядок возбуждения, рассмотрения административных дел, связанным с административными деликтами будет отличаться от аналогичного порядка по отношению к административным делам, связанных с предоставлением государственных услуг, осуществлением государственного контроля (надзора).

Как процессуальная форма рассматривается в других видах юридического процесса?

Уголовно-процессуальной формой, по мнению С. Б. Россинского, является «установленный уголовно-процессуальным законом всеобщий, единый и обязательный порядок производства по уголовным делам в целом и порядок реализации отдельных уголовно-процессуальных отношений в частности, обусловленный юридическими гарантиями эффективности и доброкачественности уголовного судопроизводства, отвечающими правовыми и социальными ценностями определенного государства в определенный исторический период» [3, с. 75], где единством уголовно-процессуальной формы является идентичный порядок производства по уголовному делу в целом и отдельных процессуальных механизмов на всей территории Российской Федерации.

Интересную позицию по поводу уголовно-процессуальной формы высказал И. М. Алексеев. С одной стороны, он считает, что процедура и последовательность стадий уголовного процесса не входят в понятие уголовно-процессуальной формы, поскольку стадии отличаются, в том числе процессуальной формой. Связано это с тем, что процедура производства следственных действий и принятия решений на каждой стадии различны, именно указанные различия позволяют говорить о самостоятельности стадии уголовного процесса, поэтому делается вывод об обратной взаимосвязи указанных понятий, когда форма является одним из элементов стадии уголовного процесса [4, с. 68; 5, с. 10]. Интересно, что порядок принятия и оформления решения по отдельным вопросам и по делу в целом И. М. Алексеев относит к понятию уголовно-процессуальной формы [4, с. 68], несмотря на то что решения также могут иметь разнообразный характер и по-разному процессуально оформляться. С другой стороны, указанный автор отмечает, что процессуальную форму уголовного судопроизводства необходимо рассматривать через призму стадийности процес-

са, так как каждой стадии процесса свойственна своя процессуальная форма деятельности, определяемая содержанием непосредственных задач данной стадии и особенностями выражения в ней общих принципов процесса [5, с. 19].

По мнению представителей науки гражданского процесса, гражданская процессуальная форма – гражданское судопроизводство. Она определяется Конституцией Российской Федерации и соответствующими кодифицированными актами. Гражданская процессуальная форма характеризуется наличием двух форм процессуальной организации – общей и специальной, где общим является гражданский и арбитражный процесс, а специальным – исковой и специальный порядок судопроизводства по гражданскому делу. Для несудебных форм защиты права характерен так называемый материальный процедурный характер [6, с. 72, 89].

Конечно, любая процессуальная форма развивается в соответствии с целями и задачами юридического процесса, что обеспечивает наилучшие условия для ее использования [7, с. 50]. Административно-процессуальная форма не столь однозначна, как в уголовном и гражданском процессах, поскольку объединяет в себе и позитивные административные производства по предоставлению государственных услуг, и административные производства по применению мер административно-деликтной ответственности². Также свои процессуальные особенности имеет осуществление государственного контроля и различные виды публичного поощрения. При этом административно-процессуальная форма должна обеспечивать эффективное функционирование системы публичного управления в государстве, условия для обеспечения реализации прав и свобод граждан, прав коллективных образований. В. Д. Сорокин, один из авторов монографии «Юридическая процессуальная форма: теория и практика», отмечал, что административно-процессуальная форма имеет широкую сферу действия, а ее социальная роль оказывается несравненно более глубокой, чем это представлено в работах сторонников юрисдикционной трактовки административного процесса [8, с. 140].

Полагаем, что административно-процессуальная форма есть внешнее выражение организации административно-процессуальной

деятельности субъектов административно-процессуальных правоотношений, к которой относятся административно-процессуальные действия, сроки совершения этих действий и принятия административно-процессуальных решений и др. При этом стадии административного процесса представляют собой отдельные, но взаимосвязанные этапы, состоящие из административно-процессуальных действий, объединенных едиными задачами, выносимыми промежуточными итоговыми административно-процессуальными решениями и сроками. Такие этапы направлены на возбуждение, установление обстоятельств административного дела, его рассмотрение, исполнение итогового решения, а также на обжалование и пересмотр итоговых решений. Таким образом, стадии административного процесса раскрывают внутреннюю организацию административного процесса и характеризуют деятельность субъектов административно-процессуальных правоотношений по разрешению административных дел как процессуальную. Наличие стадий обеспечивает поступательное развитие административно-процессуальных правоотношений от момента их возникновения при возбуждении административного дела до окончания, когда исполняется решение. В связи с тем, что административный процесс отличается от других видов юридического процесса основаниями возникновения процессуальных правоотношений, которыми будут являться не только совершение правонарушения (как в уголовном процессе) или неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по договору (как в гражданском процессе), но и различные позитивные правоотношения, связанные с реализацией своих прав и обязанностей (например, реализация различных видов административных процедур), порядок перехода одной стадии в другую будет отличать административный процесс от уголовного и гражданского процессов.

ХАРАКТЕРИСТИКА СТАДИЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Сам термин «стадия» имеет древнегреческое происхождение (от гр. *stadion*) и под ним понимается период, определенная ступень в развитии чего-либо³. Большой толковый словарь русского языка стадию определяет как период в развитии

² Административно-деликтная ответственность включает в себя как административную ответственность, так и различные виды дисциплинарной ответственности, наступающие в административно-процессуальном порядке.

³ *Словарь иностранных слов*. М.: Рус. яз., 2007. С. 632.

чего-либо, имеющий свои качественные особенности; ступень, этап, фаза⁴.

В работе, посвященной теории юридического процесса, в качестве стадий юридического процесса рассматривали динамическую относительно замкнутую совокупность закрепленных действующим законодательством способов, методов, форм, выражающих или предопределяющих строгое и неуклонное осуществление процедурно-процессуальных требований, отражающих пространственно-временные аспекты процессуальной деятельности и обеспечивающих логико-функциональную последовательность совершения конкретных действий, направленных на достижение конечного, материально обусловленного правового процессуального результата [9, с. 130]. При этом общим для всех стадий процесса будет являться единая по своей природе и целостная по содержанию деятельность лиц, ведущих процесс, когда действия, составляющие эту деятельность, группируются в однородные объединения для решения конкретной задачи соответствующей стадии процесса [9, с. 146].

По мнению В. П. Беляева и В. В. Сорокиной, под процессуальной стадией любой юридической деятельности понимается автономный комплекс процессуальных действий, закрепленных действующим законодательством, объединенных общей конечной целью, осуществляемых в определенных пространственно-временных границах, с определенным функциональным содержанием и в логической последовательности, направленных на достижение конечного, материально-обусловленного результата [1, с. 90]. При этом, по мнению указанных авторов, необходимость структурировать всю совокупность процессуальных действий на стадии обусловлена необходимостью как подробного изучения юридического процесса в деталях, так и достижения желаемого и позитивного итога [1, с. 91]. Данные ученые в своей работе выделяют также следующие характерные черты, свойственные процессуальным стадиям:

– они присущи любому виду юридической деятельности и имеют свои пространственно-временные границы;

– являются стадиями логической последовательности функционального содержания (наполнения);

– в каждой стадии могут быть обнаружены, кроме главных целей и задач, факультативные элементы, которые дают возможность подчеркнуть автономность каждой из стадий и их специфическое наполнение в зависимости от юридического вида деятельности;

– содержание стадий постоянно изменяется и дополняется, но в то же время оно всегда индивидуально, хотя включает определенные общие признаки, присущие содержанию всех стадий юридического процесса [1, с. 90].

Следует отметить, что стадийность как важнейшую особенность любого вида юридического процесса выделял еще Д. Н. Бахрах, поскольку процессуальная деятельность имеет циклический характер и состоит из стадий. При этом стадии, по мнению Д. Н. Бахраха, являются относительно самостоятельными частями процесса, следующими, как правило, друг за другом, когда одна стадия подготавливает последующую [10, с. 10–11]. О стадийности как одном из основных признаков юридического процесса пишет Н. А. Грешнова, указывая на наличие последовательно сменяющих друг друга стадий, направленных на достижение конечного результата⁵. Итак, будем исходить из положений, что стадийность является не только характерной чертой административного процесса.

Особенности стадий административного процесса обусловлены также тем, что сам административный процесс служит определенным процессуальным и юридическим инструментом публичного управления, которое в современных условиях осуществляют не только органы государственной власти, но и другие государственные и негосударственные органы, государственные и негосударственные организации. Всю эту совокупность органов и организаций следует отнести к органам публичной власти и управления, и они будут не просто субъектами административно-процессуальных правоотношений, но и органами, выносящими промежуточные и итоговые административно-процессуальные решения по соответствующим административным делам. Конечно, в этом случае такая деятельность органов публичной власти и управления должна быть урегулирована нормами права, но не материальными, а процессуальными, причем деятельность несудебных органов по рассмотрению

⁴ Большой толковый словарь русского языка. СПб. : Норинт, 1998. С. 1258.

⁵ Грешнова Н. А. Теория юридического процесса Российской Федерации : учеб. пособие. Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2019. С. 20.

административных дел является «надлежащей правовой процедурой, что и аналогичная деятельность суда» [11, с. 274]. Следует также учитывать, что круг участников конкретных административно-процессуальных правоотношений может отличаться в зависимости не только от вида административного производства, но и от самой стадии. Административное дело может рассматриваться органом исполнительной власти, государственной организацией и их должностными лицами, а в некоторых случаях – судьей, что будет отличать административный процесс и от гражданского, и от уголовного, где рассмотрение дела осуществляет только суд.

Ранее уже отмечалось, что любая стадия представляет собой замкнутую совокупность административно-процессуальных действий и решений, т. е. начало стадии начинается с принятия административно-процессуального решения и заканчивается принятием соответствующего процессуального решения. Например, предоставление государственной услуги по государственной регистрации рождения начинается с подачи заявителем заявления и документов и принятия решения о предоставлении государственной услуги по регистрации рождения. По результатам рассмотрения такого дела выносится решение: 1) делается запись акта о рождении в форме электронного документа и на бумажном носителе, выдается свидетельство о рождении; 2) при наличии оснований отказывается в предоставлении государственной услуги по регистрации рождения⁶. Одной из гарантий соблюдения прав участников административно-процессуальных правоотношений выступает наличие процессуальных сроков, касающихся производства в целом либо конкретной стадии (например, максимальный срок совершения административных процедур при предоставлении государственной услуги по регистрации рождения составляет 50 минут; общий срок рассмотрения дела об ад-

министративном правонарушении – 15 дней, если дело рассматривается судьей – два месяца).

Все принимаемые в ходе административного дела административно-процессуальные решения являются юридически значимыми, поскольку либо они влекут юридические последствия для участников (например, выдача лицензии дает возможность реализовать юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю право на осуществление конкретного вида деятельности; регистрация брака влечет возникновение прав и обязанностей в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации), либо имеют значение для дальнейшего течения административного дела (например, необходимость проведения сложных и длительных исследований, специальных экспертиз служит основанием продления срока проведения проверки при осуществлении государственного контроля⁷).

Виды стадий

АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

В теории административного процесса не сложилось единого мнения о количестве и видах его стадий, исключение составляет производство по делам об административных правонарушениях, где стадии установлены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях⁸.

Одним из первых выделил отдельные стадии административного процесса В. Д. Сорокин. К стадиям он отнес:

- а) возбуждение производства по административному делу;
- б) рассмотрение административного дела;
- в) принятие решения по административному делу;
- г) исполнение решения по административному делу;
- д) пересмотр решения по административному делу⁹.

⁶ Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации : приказ М-ва юстиции Рос. Федерации от 28 дек. 2018 г. № 307. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁷ Об утверждении Административного регламента по осуществлению Министерством финансов Российской Федерации государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов : приказ Минфина России от 13 нояб. 2020 г. № 265н. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁸ Напомним, что к стадиям производства по делам об административных правонарушениях относятся: возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела об административном правонарушении; пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении; исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

⁹ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2004. С. 221.

Авторы учебника «Административно-процессуальное право» под редакцией профессора А. И. Каплунова, развивая идеи В. Д. Сорокина, с одной стороны, соглашаются с его выводами о сущности, видах стадий административного процесса и определяют стадию как часть процесса, в пределах которой участники конкретного административного производства выполняют обязательные или возможные действия, предусмотренные для этой стадии, оформляемые соответствующими юридическими документами. Отмечают, что выполнение действий в рамках предыдущей стадии является необходимым условием реализации последующих стадий конкретного производства¹⁰. С другой стороны, при внимательном анализе содержания учебника можно увидеть, что только у одного из рассматриваемых десяти административных производств выделяется пять стадий (производства по принятию нормативных правовых актов) и только у двух административных производств выделяется отдельная стадия «принятие решения по административному делу» (регистрационное и лицензионное производство)¹¹. Авторы указанного учебника делают вывод, что для нормотворческого, лицензионного и регистрационного административных производств пересмотр принятого решения не является стадией этих производств, так как осуществляется в рамках самостоятельного административного производства по рассмотрению жалоб либо в порядке арбитражного или административного судопроизводства¹². С таким выводом сложно согласиться, так как если внимательно проанализировать административные регламенты, регулирующие порядок предоставления государственной услуги по лицензированию или регистрации, то в них выделяется отдельный раздел «Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия)» (например, Административный регламент предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации; Административный регламент предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные пол-

номочия Российской Федерации в области образования, государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности).

В связи с вышесказанным полагаем, что выделение стадии «принятие решения по административному делу» является лишним, так как стадия «рассмотрение административного дела» как раз и будет заканчиваться вынесением итогового решения по делу, что будет служить основанием для наступления следующей стадии «исполнение решения по административному делу», а стадия обжалования и пересмотра решения по административному делу является неотъемлемой частью системы стадий административного процесса вне зависимости от того, как обжалуется решение по административному делу – в судебном или во внесудебном порядке.

В отдельных видах административных производств мы можем увидеть следующую картину по системе и составу стадий.

Так, в дисциплинарном производстве А. И. Каплунов и Е. А. Рогожкина полагают, что в качестве стадий следует выделить:

1) стадию, на которой устанавливается состав правонарушения, признаки которого фиксируются в процессуальном документе и подтверждаются доказательствами;

2) стадию, на которой определяется норма, устанавливающая ответственность, и мера ответственности, а принятое решение оформляется в соответствующем юрисдикционном акте;

3) стадию, на которой обеспечивается исполнение принятого решения, реализация санкции правовой нормы [12, с. 44].

По мнению А. В. Шевцова, в дисциплинарном производстве и производстве по обращениям граждан четыре стадии: возбуждение производства; рассмотрение и принятие решения по делу; исполнение решения; обжалование и пересмотр [13].

В административно-процедурных производствах К. В. Давыдов выделяет четыре стадии: 1) возбуждение административного дела; 2) рассмотрение административного дела; 3) исполнение административного акта; 4) пересмотр административного дела [14, с. 13–18; 15, с. 13–17]. А. В. Сладкова, по сути, соглашаясь с К. В. Давыдовым, также выделяет четыре стадии

¹⁰ Административно-процессуальное право : учеб. / под ред. А. И. Каплунова. СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2015. С. 23.

¹¹ Там же. С. 64, 83, 108, 141, 159, 178, 229, 337, 362.

¹² Административно-процессуальное право : учеб. / под ред. А. И. Каплунова. С. 26.

в административно-процедурных производствах: 1) возбуждение (заведение) административного дела (регистрация входящей документации); 2) рассмотрение административного дела (анализ ситуации и документов); 3) принятие решения; 4) исполнение принятого решения¹³.

В. П. Беляев относит к системе стадий контрольного процесса: 1) организационно-подготовительную стадию; 2) стадию установления фактических обстоятельств дела, анализа фактов; 3) стадию выработки и принятия решения (рекомендаций, информации, предписаний) и направления его на подконтрольный объект; 4) проверки исполнения решения, принятого по результатам контроля [16, с. 59].

Таким образом, можно констатировать наличие достаточно различных точек зрения о системе стадий в разных административных производствах, а следовательно, и в административном процессе, что свидетельствует о недостаточно хорошо проработанной теории вопроса, так как должен действовать принцип самоподобия, когда частное происходит из общего и соответствует ему.

Полагаем, что для системы стадий административного процесса характерно наличие четырех стадий, вне зависимости от вида административных производств. Их можно представить следующим образом:

- 1) возбуждение административного дела и предварительное установление его обстоятельств;
- 2) рассмотрение административного дела;
- 3) исполнение решения по административному делу;
- 4) обжалование и пересмотр решения по административному делу.

Следует подробнее рассмотреть две последние стадии, поскольку возникает много дискуссий о месте исполнительного производства в системе административных производств и его соотношении со стадией исполнения решения по административному делу, а также о месте административного судопроизводства в системе административного процесса. Как справедливо отмечал А. Т. Боннер применительно к гражданскому процессу, «общественные отношения, складывающиеся в процессе исполнительного производства, имеют производно-вспомогательный характер и в полной мере отражают основную модель гражданских процессуальных отно-

шений между компетентными государственными органами и участниками процесса. Разница заключается лишь в том, что в данном случае речь идет о заключительной стадии гражданского процесса, в которой реализуется судебное решение» [17, с. 70]. То же самое следует сказать и в отношении исполнительного производства в административном процессе, т. е. о его отсутствии в связи с наличием отдельной стадии административного процесса. Что касается стадии обжалования и пересмотра решения по административному делу, то указанная стадия является факультативной, поскольку ее возникновение полностью зависит от волеизъявления участников процесса и, как известно, процесс обжалования может быть внесудебным (или административным) и судебным, поэтому здесь острее встает вопрос о соотношении административного процесса и административного судопроизводства.

Следует отметить, что стадии административного процесса нельзя четко поделить на судебные и досудебные, как в уголовном процессе. Субъект рассмотрения административного дела зависит от позиции законодателя о необходимости участия в процессе суда или другого органа. В случаях, когда это касается обеспечения конституционных прав участников административного процесса, административное дело чаще всего рассматривает суд. При этом для определения места административного судопроизводства в административном процессе необходимо понимать, что суд как субъект административно-процессуальных правоотношений может вступать в процесс на разных его стадиях, и он не является единственным субъектом административно-процессуальных отношений, который принимает юридически значимые процессуальные решения. Все-таки административное судопроизводство не выступает отдельным видом административных производств. Данный вид судопроизводства – это упорядоченная и урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность суда по принятию определенных видов административно-процессуальных решений. Не всегда такой вид деятельности суда связан с разрешением всего административного дела. В ряде случаев идет речь о применении мер административного принуждения, которые не связаны с принятием решения о привлечении к ответственности, но могут быть

¹³ *Административно-процедурная деятельность органов исполнительной власти* : учеб.-метод. пособие. М. : Проспект, 2018. С. 29–30.

связаны с применением мер медицинского характера. Таким образом, суд в качестве участника административного процесса может выступать на разных его стадиях (от рассмотрения административного дела до исполнения решения по делу). В свое время автор уже высказывал мысль о том, что суд вступает в административный процесс в качестве органа, рассматривающего административные дела, на разных стадиях административного процесса, так как это вытекает из анализа положений раздела IV Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации [18, с. 51–56]. Данный момент существенно отличает административный процесс от уголовного, гражданского, арбитражного, конституционного процессов.

Следует согласиться с позицией Д. Н. Бахраха, высказанной еще в 2000 г., что одной из особенностей российской юриспруденции является «интервенция» судебной власти в систему публичной исполнительной власти, когда усиливается роль правосудия в административной деятельности [10, с. 15]. Данную мысль Д. Н. Бахраха необходимо развить еще дальше и сделать вывод о том, что для российской юриспруденции характерно взаимопроникновение компетенций органов судебной и исполнительной власти, а также других органов публичного управления при разрешении административных дел в административно-процессуальном порядке. Такое взаимопроникновение деятельности органов публичной власти и управления одновременно сохраняет независимость друг от друга и обеспечивает функционирование системы «сдержек и противовесов».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Во-первых, административно-процессуальная форма характеризует административный процесс с точки зрения внешнего выражения, а стадии отражают его внутренне содержание.

Во-вторых, разграничивая разные виды процессуальной формы, необходимо отметить, что для уголовно-процессуальной формы характерен досудебный и судебный порядки производства по уголовному делу, урегулированные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, для гражданско-процессуальной формы – судебный процессуальный порядок производства по делу, урегулированный Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, административно-процессуальной

форме свойственны внесудебный, досудебный и судебные порядки производства по административному делу, обусловленные спецификой и особенностями ее предмета.

В-третьих, административно-процессуальная форма не обладает единством, поэтому в зависимости от вида административного производства порядок возбуждения, рассмотрения административного дела, обжалование и исполнение решения по нему могут иметь свои особенности.

В-четвертых, административное судопроизводство не является процессуальной формой административного процесса.

В-пятых, под стадиями административного процесса понимаются отдельные, но взаимосвязанные этапы развития административного дела, состоящие из административно-процессуальных действий, объединенных едиными задачами, процессуальными сроками и выносимыми промежуточными и итоговыми административно-процессуальными решениями, и направленные на возбуждение административного дела, установление обстоятельств, его рассмотрение и исполнение итогового решения, а также его обжалование и пересмотр.

В-шестых, для стадий административного процесса характерно следующее:

- определенная совокупности действий, направленных на выполнение промежуточной административно-процессуальной задачи;
- регулирование данных действий административно-процессуальными нормами;
- наличие промежуточных и итоговых административно-процессуальных решений, которые, с одной стороны, отделяют стадии друг от друга, а с другой – связывают их между собой;
- наличие процессуальных сроков на совершение административно-процессуальных действий и принятие административно-процессуальных решений;
- определенный круг участников административно-процессуальных отношений, возникающих в конкретной стадии административного процесса, т. е. участники могут меняться;
- направленность на обеспечение должного процессуального порядка разрешения всех административных дел;
- юридическая значимость принимаемых административно-процессуальных решений.

В-седьмых, административное судопроизводство не является отдельным видом производства в системе административного процесса,

а относится к деятельности суда не только по рассмотрению и разрешению административных дел, отнесенных к ведению суда, но и по применению разных видов мер административного принуждения.

В-восьмых, в зависимости от предмета административного дела суд как субъект административно-процессуальных правоотношений вступает в административный процесс на разных его стадиях.

Список литературы

1. Беляев В. П., Сорокина В. В. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики : моногр. М. : Юрлитинформ, 2011. 140 с.
2. Fracchia F. Administrative Procedure and Democracy: The Italian Experience // *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2005. Vol. 12, iss. 2, art. 11. P. 589–598.
3. Россинский С. Б. Уголовно-процессуальная форма: сущность, проблемы, тенденции и перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15, № 9. С. 67–79. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.118.9.067-079>
4. Алексеев И. М. К вопросу о понятии уголовно-процессуальной формы // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1 (35). С. 67–70.
5. Алексеев И. М. Уголовно-процессуальная форма: единство и дифференциация : моногр. Белгород : БелЮИ МВД России, 2015. 110 с.
6. Проблемы развития процессуального права России : моногр. / А. В. Белякова, Л. А. Воскобитова, А. В. Габов и др. ; под ред. В. М. Жуйкова. М. : Норма : Инфра-М, 2016. 224 с.
7. Власова Н. А. О закономерностях развития уголовно-процессуальной формы // Научный портал МВД России. 2020. № 3 (51). С. 47–52.
8. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская, И. А. Иконичкая и др. ; под ред.: В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. М. : Юрид. лит., 1976. 280 с.
9. Теория юридического процесса / И. В. Бенедик, В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников и др. ; под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков : Вища школа, 1985. 192 с.
10. Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9 (46). С. 6–17.
11. Molinari J. B. California Administrative Process: A Synthesis Updated // *Santa Clara Lawyer*. 1970. Vol. 10, № 2. P. 274–287.
12. Каплунов А. И., Рогожкина Е. А. О стадиях производства по дисциплинарным делам в органах внутренних дел с учетом положения теории применения норм административного права, разработанных Алексеем Прокофьевичем Корневым // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2017. № 4. С. 42–46.
13. Шевцов А. В. Место дисциплинарного производства и производства по жалобам в структуре административного процесса // Академическая мысль. 2020. № 2 (11). С. 75–81.
14. Давыдов К. В. Административная процедура: стадии возбуждения и рассмотрения административного дела // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 13–18.
15. Давыдов К. В. Административная процедура: стадии пересмотра административного дела и исполнения административного акта // Административное право и процесс. 2017. № 11. С. 13–17.
16. Беляев В. П. Стадии контрольного процесса: теоретический аспект // Право и государство. 2015. № 1 (66). С. 57–61.
17. Боннер А. Т. Исполнительное производство: отрасль российского права или стадия процесса? // Законодательство. 2004. № 8. С. 64–75.
18. Спиридонов П. Е. Административное судопроизводство и гражданский процесс: проблемы соотношения // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 51–56.

References

1. Belyaev V. P., Sorokina V. V. *Procedural Form of Legal Activity: Issues on Theory and Practice*. Moscow: Yurlitinform Publ.; 2011. 140 p. (In Russ.).
2. Fracchia F. Administrative Procedure and Democracy: The Italian Experience. *Indiana Journal of Global Legal Studies*. 2005;12(2):589-598.
3. Rossinskiy S. B. A Criminal-Procedural Form: Essence, Problems, Trends and Prospects of Development. *Actual Problems of Russian Law*. 2020;15(9):67-79. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.118.9.067-079> (In Russ.).
4. Alekseev I. M. To the Question the Concept of the Criminal-Procedural Form. *Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Interior Affairs of Russia*. 2014;1:67-70. (In Russ.).
5. Alekseev I. M. *Criminal Procedure Form: Unity and Differentiation*. Belgorod: Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2015. 110 p. (In Russ.).
6. Belyakova A. V., Voskobitova L. A., Gabov A. V. *Problems of the Development of Procedural Law in Russia*. Moscow: Norma Publ., Infra-M Publ.; 2016. 224 p. (In Russ.).
7. Vlasova N. A. Concerning the Development Mechanisms of the Criminal Procedural Form. *Scientific Portal of the Russia Ministry of the Interior*. 2020;3:47-52. (In Russ.).
8. Virtuk N. V., Gorshenev V. M., Dobrovol'skaya T. N., Ikonitskaya I. A. *Legal Procedural Form: Theory and Practice*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1976. 280 p. (In Russ.).
9. Benedik I. V., Gorshenev V. M., Krupin V. G., Mel'nikov Yu. I. *Theory of the Legal Process*. Kharkov: Vishcha shkola Publ.; 1985. 192 p. (In Russ.).

10. Bakhrah D. N. Legal Process and Administrative Proceedings. *Journal of Russian Law*. 2000;9:6-17. (In Russ.).
11. Molinari J. B. California Administrative Process: A Synthesis Updated. *Santa Clara Lawyer*. 1970;10(2):274-287.
12. Kaplunov A. I., Rogozhkina E. A. About Stages of Production of Disciplinary Cases in the Internal Affairs Agencies, Taking Into Account the Provisions of Theory of Application the Norms of Administrative Law, Developed by Alexey Prokofievich Korenev. *Actual Problems of Administrative Law and Process*. 2017;4:42-46. (In Russ.).
13. Shevtsov A. V. Place of Disciplinary Proceedings and Complaints Proceedings In The Structure Of The Administrative Process. *Academic Thought*. 2020;2:75-81. (In Russ.).
14. Davydov K. V. Administrative Procedure: Administrative Case Initiation and Review Stages. *Administrative Law and Procedure*. 2017;8:13-18. (In Russ.).
15. Davydov K. V. Administrative Procedure: Stages of Administrative Case Revision and Administrative Action Implementation. *Administrative Law and Procedure*. 2017;11:13-17. (In Russ.).
16. Belyaev V. P. Stages of Control Process: Theoretical Aspect. *Law and State*. 2015;1:57-61. (In Russ.).
17. Bonner A. T. Enforcement Proceedings: A Branch of Russian Law or a Stage of the Process? *Legislation*. 2004;8:64-75. (In Russ.).
18. Spiridonov P. E. Administrative Legal Proceedings and Civil Process: Problems of Correlation. *Journal of the Administrative Proceedings*. 2017;2:51-56. (In Russ.).

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021

ИНТЕГРАТИВНОЕ ПОНИМАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-313-327



Оригинальная научная статья

Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса

Александр Иванович Стахов*

✉ alexander-stakhov@ya.ru

Ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Россия

Аннотация. В статье выделяются и подвергаются критике два взаимоисключающих подхода к пониманию административного процесса, сложившихся в настоящее время в России, которые выхолащивают его комплексное содержание, предопределенное Конституцией Российской Федерации. Системный анализ ст.ст. 10, 18, 72, 118, 126, 132 Конституции РФ выделяет административно-процессуальное законодательство Российской Федерации, которое рассматривается в качестве единой правовой основы административного процесса, осуществляемого судами (в том числе Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами), и административного процесса, осуществляемого публичной администрацией (в том числе федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, выполняющими административно-публичные функции, а также организациями, которые в силу федерального закона имеют статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций). При таком подходе в структуре административно-процессуального законодательства Российской Федерации выделяется две составные части: 1) административно-процессуальное законодательство, составляющее правовую основу судебного административного процесса; 2) административно-процессуальное законодательство, составляющее правовую основу исполнительного (внесудебного) административного процесса. Развивая информационно-психологический подход, разработанный в теории права применительно к научному познанию административного процесса, следует выделить административно-индицирующие правовые нормы, анализ которых позволяет раскрыть содержание, форму и структуру судебного административного процесса, а также исполнительного (внесудебного) административного процесса и установить интегративную взаимосвязь между ними. Посредством такого научного приема выделяются: 1) группа административно-индицирующих норм, устанавливающих дискрептивную (описательную) информацию о судебных административных делах; 2) группа административно-индицирующих норм, устанавливающих дискрептивную (описательную) информацию о внесудебных административных делах. На основе дифференцированного анализа выделенных правовых норм аргументировано разделяются судебные и внесудебные административные дела, вводятся дифференцированные понятия административного судопроизводства и административного производства, раскрываются структуры судебного и исполнительного (внесудебного) административных процессов. Разработанные научные позиции обусловили выдвижение ключевых предложений по систематизации судебного и исполнительного (внесудебного) административного процесса в России. Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что представленный интегративный подход к пониманию административного процесса и выдвинутые на его основе предложения дифференцированной систематизации судебного и исполнительного (внесудебного) административного процесса – единственно верный путь развития российской модели административного процесса.

Ключевые слова: административный процесс; административно-процессуальное законодательство; судебный административный процесс; исполнительный (внесудебный) административный процесс; административное

© Стахов А. И., 2021

* Заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7726-1204>

дело; судебное административное дело; внесудебное административное дело; административно-индицирующие нормы; административное судопроизводство; административное производство; суд; публичная администрация.

Для цитирования: Стахов А. И. Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 313–327. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-313-327>

Original scientific article

The Integrative Theory of the Administrative Process is the Only True Basis for Building a Model of the Administrative Process

Aleksandr I. Stakhov**

✉ alexander-stakhov@ya.ru

69 Novocheremushkinskaya st., Moscow, 117418, Russia

Abstract. The article highlights and criticizes two mutually exclusive approaches to understanding the administrative process that currently exist in Russia, which emasculate its complex content, predetermined by the Constitution of the Russian Federation. From the system analysis of art. 10, 18, 72, 118, 126, 132 of the Constitution of the Russian Federation the administrative procedure legislation of the Russian Federation is distinguished, which is considered as a single legal basis for the administrative proceedings carried out by the courts (including: the Supreme Court of the Russian Federation, courts of general jurisdiction, arbitration courts), and the administrative process carried out by the public administration (including: federal executive authorities, executive authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies performing administrative and public functions, as well as organizations, which, by virtue of federal law, have the status of a state or other body for the purpose of performing certain administrative and public functions). With this approach, two components are distinguished in the structure of the administrative procedural legislation of the Russian Federation: 1) administrative-procedural legislation that forms the legal basis of judicial administrative proceedings; 2) administrative-procedural legislation that forms the legal basis of executive (non-judicial) judicial administrative proceedings. Developing the information-psychological approach developed in the theory of law, in relation to the scientific knowledge of the administrative process, administrative-indicating legal norms are distinguished, the analysis of which allows us to reveal the content, form and structure of the judicial administrative process, as well as the executive (non-judicial) administrative process and to establish an integrative relationship between them. Using such a scientific technique, the following is distinguished: 1) a group of administrative-indexing norms that establish discretionary (descriptive) information about judicial administrative cases; 2) a group of administrative-indexing norms that establish discretionary (descriptive) information about non-judicial administrative cases. By means of a differentiated analysis of the selected legal norms, it is argued: judicial and extra-judicial administrative cases are separated, differentiated concepts of administrative proceedings and administrative proceedings are introduced, the structure of judicial and executive (extra-judicial) administrative proceedings is revealed. Based on the developed scientific positions, the key proposals for the systematization of the judicial administrative process and the executive (non-judicial) administrative process in Russia are put forward. Summarizing the above, it is concluded that the presented integrative approach to understanding the administrative process and the proposals put forward on its basis for differentiated systematization of judicial and executive (extra-judicial) administrative process are the only true way to develop the Russian model of administrative process.

Keywords: administrative process; administrative procedure legislation; judicial administrative process; executive (out-of-court administrative process; administrative case; judicial administrative case; out-of-court administrative case; administrative-indicating norms; administrative proceedings; administrative proceedings; court; public administration.

For citation: Stakhov A. I. The Integrative Theory of the Administrative Process is the Only True Basis for Building a Model of the Administrative Process. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):313-327. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-313-327> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Общероссийский референдум по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, проведенный в России 1 июля 2020 г., во многом отразил необратимые изменения системы и структуры государственных органов и органов местного самоуправления, все более удаляющие Россию в своем историческом развитии от советской доктрины административного права и процесса.

Особенно важным для современной административно-правовой науки является одобрение всенародным голосованием ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, которая предопределяет создание и развитие в России единой системы публичной власти в составе органов государственной власти (в том числе, очевидно, органов исполнительной власти) и органов местного самоуправления, а также признание незыблемости п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации (в части отнесения административно-процессуального законодательства к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации (в части обособления административного судопроизводства как самостоятельной формы осуществления правосудия). В связи с этим перед учеными-административистами остро встает вопрос о выборе научно обоснованной модели административного процесса в России, способной эффективно работать в данных конституционных реалиях.

Полагаем, ответ на поставленный вопрос нужно искать в оценке отечественных доктринальных подходов к пониманию административного процесса, сопоставляя их с положениями Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), которые имеют высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации.

При проведении исследования использовались следующие методы: общетеоретические методы формальной и диалектической логики, частно-научные методы: юридико-догматический, метод толкования правовых норм, метод сравнительного правоведения.

АНТАГОНИЗМ НАУЧНЫХ ПОДХОДОВ**К ПОНИМАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА, СФОРМИРОВАВШИХСЯ В РОССИИ**

Оценивая научные позиции, сформировавшиеся к настоящему времени в России, следует констатировать наличие двух доктринальных подходов к пониманию административного процесса, которые, исходя из конституционного принципа разделения властей, взаимоисключают друг друга.

1. Административный процесс – это деятельность органов публичного управления по разрешению подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел, как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов (широкое понимание административного процесса, управленческая концепция)¹.

Данная концепция зародилась в советскую эпоху в трудах ученых-административистов [1] в условиях регулирующего воздействия советских конституций, в нормах которых выделялась система органов государственного управления (гл. 8 Конституции РСФСР 1918 г., ст.ст. 104, 113, 122 Конституции РФ 1978 г.). В постсоветский период сторонники управленческой концепции административного процесса стали под воздействием норм Конституции Российской Федерации связывать данный юридический процесс с деятельностью органов исполнительной власти. Так, В. Д. Сорокин определил административный процесс как «урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами» [2, с.175].

2. Административный процесс – это деятельность судов (судей) по рассмотрению дел, возникающих из материальных административных правоотношений и поэтому административный процесс сводится только к административному судопроизводству (юстиционное понимание административного процесса, судебная концепция)². Сторонники судебного понимания административного процесса в качестве ключевого аргумента утверждают, что юридический процесс предполагает правовой спор и обязательное участие трех лиц: двух сторон и арбитра [3, с. 11]. В рамках данного подхода Ю. Н. Стариков рассматривает

¹ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. для вузов. СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2004. С. 203.

² Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учеб. для вузов. М. : Норма, 2009. 640 с.

административный процесс в собственном смысле слова как процесс судебный, связывая его с разрешением спора о праве, и отождествляет административный процесс, по сути, с административным судопроизводством [4, с. 44, 53, 55].

Изложенные научные подходы к пониманию административного процесса, несмотря на их противоположность, объединяет одна научная позиция: в них административный процесс отождествляется с деятельностью правоприменительных органов, а именно органов исполнительной власти, органов судебной власти, поэтому органы законодательной власти исключаются из числа субъектов, осуществляющих административный процесс. Такой научный прием, считаю, заслуживает одобрения, так как соответствует сложившимся отечественным доктринальным представлениям о субъектах, осуществляющих правоприменительный процесс. В частности, уголовный процесс отождествляется в отечественной доктрине с деятельностью суда и компетентных внесудебных правоприменительных органов (в том числе органов следствия и дознания)³. Гражданский процесс, по единодушному признанию ученых-юристов, осуществляется исключительно с деятельностью судов⁴.

Несмотря на обозначенное объединяющее начало, исследуемые научные подходы к пониманию административного процесса, по сути, отрицают друг друга, так как сформулированы без учета системного анализа ключевых положений Конституции РФ и оценки фактически достигнутого уровня современного административно-процессуального законодательства Российской Федерации. На мой взгляд, в данных научных позициях раскрываются отдельные стороны современного административного процесса, поэтому искажается, выхолащивается его комплексное содержание, предопределенное Конституцией РФ. Разберемся, в чем это выражается.

Во-первых, при отсутствии в нормах Конституции РФ таких категорий, как «органы государственного управления», «публичное управление»,

«управленческая деятельность», доктринальная связь административного процесса с органами публичного управления, которая использована в управленческой концепции административного процесса, представляется необоснованной.

Во-вторых, в соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, которая признает органы государственной власти и органы местного самоуправления в качестве единой системы публичной власти, представляется несостоятельным рассматривать органы исполнительной власти в качестве единственного субъекта, осуществляющего административный процесс.

В-третьих, сведение административного процесса только к административному судопроизводству представляется безосновательным, в силу того, что в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административно-процессуальное законодательство представлено шире, чем это необходимо для административного процесса, осуществляемого судами. В силу норм, составляющих правовую основу системы судебной власти⁵, в Российской Федерации исключена возможность правового регулирования процессуальной деятельности судов посредством законов субъектов Российской Федерации. Исключительный приоритет процессуального регулирования деятельности судов отдан нормам Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов. В связи с этим можно сделать вывод, что для правового регулирования административного процесса, осуществляемого судами, в том числе федеральными судами и мировыми судами, возможно принятие лишь федеральных законов, образующих соответствующий массив федерального административно-процессуального законодательства.

Поэтому к авторам, отождествляющим административный процесс исключительно с деятельностью судов, возникают два резонных, взаимосвязанных вопроса: зачем в России принимать в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ законы, иные нормативные правовые

³ Божьев В. П., Гаврилов Б. Я. Уголовный процесс : учеб. для акад. бакалавриата. М. : Юрайт, 2019. 490 с. ; Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головки. 2-е изд., испр. М. : Статут, 2017. 1280 с.

⁴ Власов А. А. Гражданский процесс : учеб. и практикум для акад. бакалавриата. 9-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. 470 с. ; Гражданский процесс : учеб. / под ред. М. К. Треушников. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2014. 960 с.

⁵ Статья 1 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (ред. от 2 авг. 2019 г.) (Рос. газ. 2014. 7 февр. ; 2019. 7 авг.); ч. 1 ст. 2 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (ред. от 8 дек. 2020 г.) (Рос. газ. 2011. 11 февр. ; 2020. 11 дек.); ч. 2 ст. 2 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (ред. от 8 дек. 2020 г.) (Рос. газ. 1995. 16 мая ; 2020. 11 дек.); ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (Рос. газ. 1998. 22 дек.).

акты субъектов Российской Федерации в целях административно-процессуального регулирования и каковы истинные границы современного административного процесса, гарантированные данной нормой Конституции РФ. На поставленные вопросы можно ответить только, если определить структуру административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Понятие, содержание и структура административно-процессуального законодательства, сформировавшегося в Российской Федерации

Отметим, что п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации относит административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации наряду с административным законодательством. Следовательно, субъектам Российской Федерации предоставляется конституционная возможность создавать и развивать массив административно-процессуального законодательства субъектов РФ, принимая собственные законы и иные нормативные правовые акты, необходимые для регулирования административного процесса, осуществляемого несудебными правоприменительными органами, которые создаются на территории субъекта Российской Федерации и выполняют правоприменительные функции, урегулированные административным законодательством в пределах предметов ведения субъекта РФ и муниципальных образований, установленных Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶ и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷.

Исходя из анализа указанных федеральных законов в комплексе с отдельными административно-процессуальными законами (например, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁸),

возможно в качестве несудебных органов, уполномоченных осуществлять административный процесс, рассматривать органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления, выполняющие правоприменительные функции, урегулированные административным законодательством.

Важно подчеркнуть, что в соответствии со ст.ст. 10 и 18 Конституции РФ правоприменительные функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, урегулированные административным законодательством, имеют единую целенаправленность, а именно: обеспечение исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ физическими лицами, организациями, иными органами в целях достижения баланса прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ и конкретизированных в текущем законодательстве (далее – частные права, законные интересы), с правами и законными интересами публичных образований – Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований (далее – публичные права, законные интересы). При таком подходе правоприменительные функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, урегулированные административным законодательством, в дальнейшем предлагается называть *административно-публичными функциями*.

Необходимо также отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют совместно с федеральными органами исполнительной власти *единую систему исполнительной власти в Российской Федерации*. В связи с этим будет логичным утверждать, что органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют административный процесс во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, наделенными необходимыми полномочиями. В соответствии со ст. 2 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской

⁶ Рос. газ. 1990. 19 окт.

⁷ Рос. газ. 2003. 8 окт.

⁸ Рос. газ. 2020. 5 авг.

Федерации»⁹, а также положениями Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 20 ноября 2020 г.)¹⁰ можно сделать вывод, что в целях правового регулирования административного процесса, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, возможно издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих административно-процессуальные принципы и нормы (в том числе нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти), которые образуют соответствующий массив федеральных законов и иных нормативных правовых актов федерального административно-процессуального законодательства¹¹.

Из анализа ряда федеральных законов, которые регулируют административно-публичные функции федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, можно сделать вывод, что часть таких функций осуществляют организации, которые в силу соответствующего федерального закона наделяются статусом государственного или иного органа (например, административно-публичные функции выполняют следующие организации: Счетная палата РФ¹², Центральный Банк РФ¹³, административная ко-

миссия¹⁴, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав¹⁵, государственные корпорации и иные организации, имеющие статус контрольного (надзорного) органа¹⁶ и др.).

С моей точки зрения, посредством описанного приема правового регулирования расширяется воздействие административно-процессуального законодательства Российской Федерации. Под регулирующее воздействие данного законодательства попадают не только органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, но также организации, имеющие в соответствии с федеральным законом статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций.

Конкретизируя ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, предлагается рассматривать в качестве единой подсистемы публичной власти органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также организации, имеющие статус государственного или иного органа в целях осуществления этих функций. Данную подсистему публичной власти логично называть *публичной администрацией* по аналогии с зарубежными странами, в которых публичная администрация выделяется в специальных законах¹⁷ и доктринальных источниках¹⁸.

Учитывая особенности отечественного административно-правового регулирования, в структуре

⁹ Рос. газ. 2020. 9 нояб.

¹⁰ Рос. газ. 2004. 12 марта ; 2020. 23 нояб.

¹¹ Например, КоАП РФ, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (Рос. газ. 2007. 6 окт.); Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (Рос. газ. 2006. 5 мая); Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (Рос. газ. 2011. 6 мая); Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» (ред. от 3 ноября 2018 г.) (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22, ст. 3169 ; 2018. № 46, ст. 7050); административные регламенты федеральных органов исполнительной власти и др.

¹² Статья 2 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (Рос. газ. 2013. 10 апр.).

¹³ Часть 1 ст. 74 Федерального закона от 10 июля 2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (Рос. газ. 2002. 13 июля), ст.ст. 22.1, 23. 74 КоАП РФ.

¹⁴ Статья 22.1 КоАП РФ.

¹⁵ Статьи 22.1, 23.2 КоАП РФ.

¹⁶ Статья 7 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» (Рос. газ. 2007. 5 дек.).

¹⁷ Например, Испанский Закон о юридическом режиме публичного сектора 2015 г. (*Régimen Jurídico del Sector Público* : Ley de 1 de octubre 40/2015. URL: <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>), Органический закон Мексики о федеральной публичной администрации 1976 г. (в ред. 2018 г.) (URL: <https://constitutions.ru/?p=8036>) и др.

¹⁸ *Cretella J. R. Manual de Direito Administrativo – Curso Moderno de Graduação. 7ª edição. Rio de Janeiro : Forense da, Losada Gonzalez, 2005 ; Rebelo de Sousa M., Salgado de Matos A. Direito Administrativo Geral. T. 1: Introducao e principios fundamentais. Lisboa : Dom Qixote, 2016.*

публичной администрации Российской Федерации целесообразно выделить: *органы публичной власти, выполняющие административно-публичные функции* (в том числе органы исполнительной власти, органы местного самоуправления), а *также иные административно-публичные органы* – организации, имеющие в силу закона статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций. Соответственно, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также иные административно-публичные органы в обобщенном виде логично называть *органами публичной администрации или административно-публичными органами*.

Комплексный анализ отечественного административного законодательства, регулирующего деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также иных административно-публичных органов, позволяет составить следующий перечень научно-типизированных административно-публичных функций, представленных в специальной литературе: административное правопредоставление, административное обязывание, административное стимулирование, административное санкционирование, противодействие административным деликтам, противодействие административным казусам, разрешение внесудебных споров, имеющих административно-публичное значение, административно-принудительное исполнение судебных и административных актов¹⁹.

В зависимости от способа достижения баланса частных и публичных прав, законных интересов, применяемых компетентными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами, будет логичным систематизировать выполняемые ими административно-публичные функции, выделив два консолидированных вида: 1) *административно-распорядительные функции*, обеспечивающие взаимосвязь, согласованность частных и публичных прав, законных интересов (в том числе: административное правопредоставление, административное обязывание, административное стимулирование); 2) *административно-охранительные функции*, обеспечивающие охрану и защиту частных и публичных прав, законных интересов (в том числе: админи-

стративное санкционирование, противодействие административным деликтам, административно-принудительное исполнение судебных и административных актов, противодействие административным казусам, разрешение внесудебных споров, имеющих административно-публичное значение).

Обосновывая возможность формирования федерального и регионального административно-процессуального законодательства в целях регулирования административного процесса, осуществляемого публичной администрацией, нет оснований отрицать возможность формирования в России федерального административно-процессуального законодательства в целях регулирования административного процесса, осуществляемого судами на основании ст.ст. 18, 72, 118, 126 Конституции РФ, конкретизированных в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – АПК РФ) и КоАП РФ.

Системный анализ указанных конституционных норм, а также норм, закрепленных в КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ, указывает на то, что административный процесс, осуществляемый судами, является самостоятельной формой правосудия по административным делам, урегулированной специальным массивом федерального административно-процессуального законодательства и нацеленного на обеспечение баланса наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений, а именно: прав, свобод и законных интересов частных лиц, участвующих в административных и иных публичных правоотношениях (по общему правилу – физические лица и организации) с правами и законными интересами публичных образований (в том числе: Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований), носителями которых выступают органы публичной власти, а также организации, наделенные отдельными государственными и иными публичными полномочиями, представители данных органов и организаций.

Важно подчеркнуть, что в зависимости от способа обеспечения судом баланса частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений, предлагается различать

¹⁹ Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021. С. 196–199.

две основные функции правосудия по административным делам, осуществляемые Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции и арбитражными судами на основании и в соответствии с административно-процессуальным законодательством: 1) *судебно-административная защита наиболее важных частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений*. Например, суд осуществляет функцию судебно-административной защиты по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, предусмотренных ч. 3. ст. 30.1 КоАП и ст. 207 АПК РФ; по делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, предусмотренных ч. 2 ст. 1 КАС РФ; 2) *судебно-административная охрана наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов, возникающих из административных и иных публичных правоотношений*. Функция судебно-административной охраны осуществляется по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренных ст. 23.1 КоАП РФ и ст. 202 АПК РФ; делам, связанным с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, предусмотренных ч. 3 ст. 1 КАС РФ (в том числе дела о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, о прекращении деятельности средств массовой информации, об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, о недобровольной госпитализации и др.).

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что *административно-процессуальное законодательство Российской Федерации в силу п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации служит единой правовой основой как для административного процесса, осуществляемого судами (в том числе Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами), так и административного процесса, осуществляемого публичной администрацией (федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, выполняющими административно-публичные функции, а также*

иными административно-публичными органами – организациями, имеющими в соответствии с федеральным законом статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций).

Представляется обоснованным выделить две составные части административно-процессуального законодательства Российской Федерации, которые Российская Федерация и субъекты Российской Федерации уполномочены формировать и развивать совместно: 1) *судебное административно-процессуальное законодательство* – массив федерального административно-процессуального законодательства, регулирующего административный процесс, который осуществляется судами (в том числе федеральные законы, регулирующие административный процесс, осуществляемый Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, арбитражными судами); 2) *исполнительное (внесудебное) административно-процессуальное законодательство*, а именно федеральное и региональное административно-процессуальное законодательство, регулирующее административный процесс, который осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также организации, имеющие статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций (в том числе федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ).

Важно также подчеркнуть, что обоснованная структура административно-процессуального законодательства РФ *всесторонне раскрывает правовую основу двух составных частей административного процесса – судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса, осуществляемых в России, однако не позволяет установить характер взаимосвязи между ними.*

СОДЕРЖАНИЕ, ФОРМА И СТРУКТУРА СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По моему мнению, взаимосвязь судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса

можно установить, если определить их содержание, форму и структуру. Поставленную задачу следует решать, используя такие специальные категории, как «административное дело», «судебное административное дело», «внесудебное административное дело».

Термин «дело» и его вариации (уголовное дело, гражданское дело, административное дело и др.) традиционно используются в российской правовой системе, чтобы разграничить самостоятельные виды правоприменительного процесса, а также отделить их от иных правовых явлений действительности.

В связи с этим в ст. 126 Конституции РФ, а также в отраслевых видах процессуального законодательства Российской Федерации (а именно уголовно-процессуальном законодательстве (выделяется в гл. 1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ)), законодательстве о гражданском судопроизводстве (выделяется в ст. 1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ)), административно-процессуальном законодательстве, предусмотренном ст. 72 Конституции РФ) закрепляются специальные правовые нормы, посредством которых с достаточной определенностью устанавливается система типизированных правоприменительных дел (уголовные дела, гражданские дела, административные дела).

Устанавливая типизированные правоприменительные дела, отечественный законодатель традиционно связывает их с такими специальными категориями, как «досудебное производство по делу», «производство», «судебное производство», «судопроизводство», тем самым предопределяя форму правоприменительного процесса. Например, таким способом в п. 56 ст. 5 УПК РФ уголовный процесс обоснованно связывается с досудебным производством по уголовному делу и судебным производством по уголовному делу. В статье 1 ГПК РФ гражданский процесс отождествляется с гражданским судопроизводством (судебным производством по гражданскому делу), исходя из того, что суд является единственным субъектом, осуществляющим данный правоприменительный процесс. В статье 1 КАС РФ, ст. 29 АПК РФ достаточно определенно установлена связь административных дел с административным судопроизводством.

Развивая систему типизированных правоприменительных дел, отечественный законодатель посредством специальных правовых норм устанавливает различные категории данных дел и тем самым предопределяет соответствующие им обособленные (автономные) виды судебных, внесудебных (досудебных) производств в структуре правоприменительного процесса. Например, посредством закрепленных в разделе IV КАС РФ и разделе III АПК РФ, установлены отдельные категории административных дел, отнесенные к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов, которые предопределяют широкое разнообразие обособленных (автономных) видов административного судопроизводства, соответствующих данным категориям дел. В главе 42 УПК РФ устанавливаются категории уголовных дел, рассматриваемые и разрешаемые судами с участием присяжных заседателей в обособленном (автономном) уголовном судопроизводстве.

С позиции информационно-психологического подхода, разработанного в теории права²⁰, можно утверждать, что в указанных выше правовых нормах устанавливается дескриптивная (описательная) информация об уголовных и гражданских делах, имеющая существенное значение для соответствующего вида правоприменительного процесса (уголовного процесса, гражданского процесса). Очевидно, что данный прием приемлем для оценки административного процесса, а также иных самостоятельных видов правоприменительного процесса (например, для арбитражного и конституционного судопроизводства, выделяемых в ст. 118 Конституции РФ).

Развивая информационно-психологический подход применительно к научному познанию уголовного, гражданского и административного процессов, а также иных самостоятельных видов правоприменительного процесса, предлагается различать правовые нормы, устанавливающие дискрептивную (описательную) информацию об уголовных, гражданских, административных, иных типизированных правоприменительных делах. Поэтому правовые нормы такого рода предлагается в обобщенном виде называть *индицирующими нормами* (от англ. *indicate* – указывать, показывать, означать, служить признаком, предписывать).

Соответственно, правовые нормы, которые устанавливают дискрептивную (описательную)

²⁰ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М. : Юрист, 2000. С. 734–735.

информацию об административных делах, определяющую содержание, форму и структуру судебного административного процесса, а также исполнительного (внесудебного) административного процесса, назовем *административно-индицирующими нормами*.

Важно отметить, что административно-индицирующие нормы закрепляются в Конституции Российской Федерации и административно-процессуальном законодательстве Российской Федерации.

Отражая структуру административно-процессуального законодательства, административно-индицирующие нормы оказывают специфическое дифференцируемое регулирующее воздействие на административно-процессуальные отношения, а именно устанавливают:

- 1) административные дела, отнесенные к компетенции судов и публичной администрации;
- 2) основания и предмет административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации;
- 3) категорию административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации;
- 4) форму разрешения административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации;
- 5) субъектов, обеспечивающих поэтапное движение административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации;
- 6) субъектный состав административных дел, отнесенных к компетенции судов и публичной администрации;
- 7) систему доказательств по административным делам, отнесенным к компетенции судов и публичной администрации;
- 8) решения, принимаемые по административным делам, отнесенным к компетенции судов и публичной администрации;
- 9) систему мер, применяемых по административным делам, отнесенным к компетенции судов и публичной администрации.

Учитывая вскрытый характер регулирующего воздействия административно-индицирующих норм, можно сделать вывод, что данные правовые нормы, с одной стороны, устанавливают дискрептивную (описательную) информацию об административных делах, отнесенных к компетенции судов, и поэтому предопределяют содержание, форму и структуру судебного административного процесса. С другой стороны,

устанавливают дискрептивную (описательную) информацию об административных делах, отнесенных к компетенции публичной администрации, и потому предопределяют содержание, форму и структуру исполнительного (внесудебного) административного процесса.

В связи с этим крайне важно в теории и практике административного процесса различать административные дела, отнесенные к компетенции судов (далее – *судебные административные дела*) и административные дела, отнесенные к компетенции публичной администрации (далее – *внесудебные административные дела*), а также выделять две однородные группы данных правовых норм: 1) административно-индицирующие нормы, устанавливающие дискрептивную (описательную) информацию о судебных административных делах; 2) административно-индицирующие нормы, устанавливающие дискрептивную (описательную) информацию о внесудебных административных.

В группу административно-индицирующих норм, устанавливающих дискрептивную (описательную) информацию о судебных административных делах, логично включить, например, ст. 126 Конституции РФ, которая прямо указывает на судебные административные дела, разрешаемые судом наряду с уголовными, гражданскими делами, делами по разрешению экономических споров, иными делами. К этой же группе административно-индицирующих норм относится ст. 118 Конституции РФ, а также ст. 29 АПК РФ, в соответствии с которыми суды вправе рассмотреть и разрешить административные дела, отнесенные к их компетенции, посредством судебного производства по данному делу, которое в обобщенном виде называется административным судопроизводством. В разделе IV КАС РФ, разделе III, ст. 23.1, ч. 3. ст. 30.1 КоАП РФ закреплены административно-индицирующие нормы, которые устанавливают ряд категорий судебных административных дел, предопределяющих обособление в структуре судебного административного процесса отдельных самостоятельных (автономных) видов административного судопроизводства, соответствующих установленной категории дела. Важно отметить, что отечественный законодатель, используя федеральные законы, регулирующие административно-процессуальную деятельность публичной администрации, активно закрепляет административно-индицирующие нормы, которые также предопределяют

отдельные категории судебных административных дел. Так, ст. 20 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» является административно-индицирующей нормой, которая конкретизирует перечень категорий судебных административных дел, предусмотренных КАС РФ и АПК РФ, судебными делами об аннулировании лицензии. Часть 5.1 ст. 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»²¹ является административно-индицирующей нормой, которая предопределяет ряд самостоятельных категорий судебных административных дел, конкретизирующий перечни административных дел, установленные КАС РФ и АПК РФ. В том числе дела о ликвидации юридических лиц, о понуждении к исполнению решений и предписаний антимонопольного органа и др.

Группу административно-индицирующих норм, содержащих информацию о внесудебных административных делах, образуют нормы, закрепленные, например, в ст. 33 Конституции РФ, ст. 2 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ст.ст. 23.2–23.92, 28.3 КоАП РФ, ст. 16 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ст. 11 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»²², ст. 47 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», ст. 87 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Данные правовые нормы прямо либо косвенно устанавливают отдельные категории внесудебных административных дел (дела об обращениях граждан РФ, об административных правонарушениях, лицензионные дела, реестровые дела, дела о принудительном исполнении требований, содержащихся в исполнительном документе, о нарушениях обязательных требований), которые предопределяют обособление в структуре исполнительного (внесудебного) административного процесса отдельных самостоятельных (автономных) видов административного производства.

Комплексный анализ представленных групп административно-индицирующих норм позво-

ляет определить административное дело как самостоятельный вид типизированных правоприменительных дел, установленный административно-индицирующими нормами Конституции РФ и административно-процессуального законодательства, который разрешается публичной администрацией посредством исполнительного (внесудебного) административного процесса либо судами посредством судебного административного процесса в целях обеспечения баланса наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов в данном деле.

Дифференцированный анализ представленных групп административно-индицирующих норм позволяет сформулировать самостоятельные понятия судебного административного дела и внесудебного административного дела, установить основания и предмет каждого дела, а также определить типизированные процессуальные формы разрешения данных дел.

Судебное административное дело (административное дело, разрешаемое судом) предлагается понимать как документально оформляемый индивидуальный юридико-фактический вопрос, возникший из административных и иных публичных правоотношений и разрешаемый судом в ходе осуществления правосудия посредством административного судопроизводства.

Основанием судебного административного дела является юридико-фактическая ситуация (совокупность фактических условий и обстоятельств, имеющих юридическое значение), которая возникла из административных и иных публичных правоотношений и служит поводом к возбуждению данного дела.

Предметом судебного административного дела является индивидуальный юридико-фактический вопрос (обращение для получения юридически значимого ответа), который возник из административных и иных публичных правоотношений и подлежит разрешению судом посредством административного судопроизводства.

Исходя из системного анализа положений ст. 18 Конституции РФ, а также административно-индицирующих норм федеральных законов, устанавливающих дискрептивную (описательную) информацию о судебных административных делах²³, предмет судебного административного дела связан с обеспечением судом баланса

²¹ Рос. газ. 2006. 27 июля.

²² Рос. газ. 2015. 17 июля.

²³ В частности, ст. 29 АПК РФ, ст. 1 КАС РФ.

наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в разрешаемом деле из административных и иных публичных правоотношений. В связи с этим судебное административное дело может быть рассмотрено и разрешено судом посредством применения административно-защитных или административно-охранительных мер обеспечения баланса частных и публичных прав, законных интересов, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, как в пользу частного лица, так и в пользу публичного образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования).

Статья 118 Конституции РФ является административно-индицирующей нормой, которая достаточно четко предопределяет административное судопроизводство как единственно возможную типизированную процессуальную форму разрешения судебного административного дела.

В силу п. «к» ч. 2 ст. 72 Конституции РФ административное судопроизводство урегулировано принципами и нормами административно-процессуального законодательства, устанавливающими исходные начала и последовательность движения судебного административного дела, а также последовательность доказывания по данному делу.

Системный анализ указанных принципов и норм административно-процессуального законодательства позволяет определить *административное судопроизводство* как урегулированный административно-процессуальным законодательством комплекс последовательных (поочередных), срочных (заранее ограниченных во времени), документально оформляемых, циклических (объединяемых в отдельные стадии) действий и решений суда (уполномоченного судьи) по применению административно-защитных или административно-охранительных мер обеспечения баланса частных и публичных прав, законных интересов в судебном административном деле установленной категории в ходе возбуждения данного дела, подготовки дела к рассмотрению, рассмотрения дела по существу, обеспечения исполнения акта административного правосудия, принятого по делу.

Внесудебное административное дело (административное дело, разрешаемое публичной администрацией) в свою очередь предлагается

понимать как документально оформляемый индивидуальный юридико-фактический вопрос, возникший в ходе осуществления административно-публичных функций органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами, разрешаемый данными органами посредством внесудебного производства, урегулированного административно-процессуальным законодательством, а именно посредством *административного производства*.

Основанием внесудебного административного дела является юридико-фактическая ситуация, которая возникла в ходе осуществления административно-публичных функций органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами и служит поводом к возбуждению данного дела.

Предмет внесудебного административного дела – индивидуальный юридико-фактический вопрос, который возник в ходе осуществления административно-публичных функций органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами и подлежит разрешению данными органами посредством административного производства.

В соответствии со ст. 18 Конституции РФ предмет внесудебного административного дела связан с обеспечением органами исполнительной власти и местного самоуправления баланса наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов в разрешаемом деле в ходе осуществления данными органами административно-публичных функций.

Поэтому внесудебное административное дело может быть разрешено публичной администрацией посредством применения административно-распорядительных или административно-охранительных мер обеспечения баланса частных и публичных прав, законных интересов, как в пользу частного лица, так и в пользу публичного образования (РФ, субъекта РФ, муниципального образования).

Учитывая сложившиеся в России приемы терминологического обозначения типизированных форм разрешения внесудебных правоприменительных дел²⁴, будет логичным признать административное производство (иначе – внесудебное

²⁴ Часть 56 ст. 5 УПК РФ, КоАП РФ, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

производство по административному делу) в качестве единственно возможной типизированной процессуальной формы разрешения внесудебного административного дела.

В силу п. «к» ч. 2 ст. 72 Конституции РФ административное производство урегулировано принципами и нормами административно-процессуального законодательства, устанавливающими исходные начала и последовательность движения внесудебного административного дела, а также последовательность доказывания по данному делу.

Системный анализ указанных принципов и норм административно-процессуального законодательства позволяет определить *административное производство* как урегулированный административно-процессуальным законодательством комплекс последовательных (поочередных), срочных (заранее ограниченных во времени), документально оформляемых, циклических (объединяемых в отдельные этапы, стадии) действий и решений публичной администрации по применению административно-распорядительных или административно-охранительных мер обеспечения баланса частных и публичных прав, законных интересов во внесудебном административном деле установленной категории в ходе возбуждения данного дела, сбора доказательств по делу, рассмотрения дела по существу, а также обеспечения исполнения административно-правового акта, принятого по делу, без обращения в суд, иные правоприменительные органы, применения данных мер в ходе возбуждения дела, сбора доказательств по делу, направления материалов дела компетентному суду для разрешения юридико-фактического вопроса, составляющего предмет дела, по существу.

Крайне важно заметить, что внесудебные и судебные административные дела при наличии доказанной выше процессуальной самостоятельности интегрированы между собой. Это значит, что они взаимодействуют с помощью общих для них процессуальных форматов. Такие общие процессуальные форматы взаимодействия внесудебных и судебных административных дел устанавливаются посредством специальных норм административно-процессуального законо-

дательства, которые предопределяют: 1) *безусловную интеграцию данных дел* (например, в соответствии со ст. КоАП РФ материалы внесудебного административного дела должны быть переданы в суд для разрешения по существу юридико-фактического вопроса, составляющего предмет данного дела (а именно: вопрос о признании виновности лица, совершившего административное правонарушение и назначении ему административного наказания); 2) *обусловленную интеграцию дел* (например, ст. 124 КАС РФ, ст.ст. 198, 208 АПК РФ, ст. 30.1 КоАП РФ устанавливают юридическую возможность оспорить (обжаловать) в суд решение, принятое публичной администрацией по внесудебному административному делу. Соответственно, возникший административный спор является тем условием, при котором возникает необходимость передачи определенных материалов разрешенного внесудебного административного дела в суд в целях административного судопроизводства).

Завершая характеристику судебных и внесудебных административных дел, предлагаю их категоризовать, оценивая в совокупности: а) основания (поводы к возбуждению) дела; б) способ достижения (обеспечения) баланса частных и публичных прав, законных интересов в деле; в) предмет разрешаемого дела; г) систему доказательств по делу; д) правовые последствия разрешения дела. Такой научный подход в специальной литературе называется автономизацией административного процесса [5], так как позволяет в научно-практических целях:

1) выделять обособленные (автономные) категории судебных и внесудебных административных дел, которые предопределяют автономизацию (обособление) в структуре административного процесса самостоятельных видов административного судопроизводства, а также административного производства. По общему правилу, научно обоснованные самостоятельные виды административного судопроизводства, а также административного производства урегулированы административно-процессуальными нормами, которые собраны в отдельных главах федеральных законов с учетом особенностей содержания разрешаемого дела²⁵ либо представлены в специальном федеральном законе²⁶;

²⁵ Например, гл. 21–32 КАС РФ, гл. 25 АПК РФ.

²⁶ КоАП РФ, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

2) выделять объединяемые (консолидированные) категории внесудебных и судебных административных дел, в том числе базовые и комплексные категории, которые предопределяют автономизацию (обособление) в структуре административного процесса самостоятельных видов и подвидов судебного административного процесса, а также исполнительного (внесудебного) процесса. Выдвинутый подход к категорированию административных дел, в частности, позволяет выделить в структуре внесудебного административного процесса два базовых вида данного процесса: административно-распорядительный и административно-охранительный процесс, а также систему подвидов данных процессов, в том числе административный правопредоставительный, административный обязывающий, административный стимулирующий, административный санкционирующий, административный принудительный, административный спорный процессы. В структуре судебного административного процесса выделяются такие базовые виды данного процесса, как судебный административно-защитный и судебный административно-охранительный, а также отдельные их подвиды, в том числе судебный административный правовосстановительный, судебный административно-реабилитационный, судебный административно-деликтный, судебный административно-санкционирующий процессы. Более подробно структура и содержание исполнительного (внесудебного) административного процесса, а также судебного административного процесса раскрывается в специальной литературе²⁷, которая развивает интегративный подход к пониманию административного процесса, выдвинутый группой отечественных ученых-административистов (А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов) в 2013 г. [6].

Резюмируя изложенное, предлагаю рассматривать административный процесс как урегулированную административно-процессуальным законодательством интегрированную систему административных производств и административных судопроизводств, обособляемых (автономизированных) и объединяемых (консолидированных) в зависимости от категории рассматриваемого и разрешаемого внесудебного административного дела или судебного административного дела.

Соответственно, *судебный административный процесс* понимается как урегулированная административно-процессуальным законодательством комплексная деятельность судов, в том числе Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов, их уполномоченных представителей – судей, по рассмотрению и разрешению судебных административных дел посредством системы административных судопроизводств, обособляемых (автономизированных) и объединяемых (консолидированных) в зависимости от категории разрешаемого дела.

Исполнительный (внесудебный) административный процесс – урегулированная административно-процессуальным законодательством интегрированная деятельность публичной администрации (в том числе федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов, а также уполномоченных представителей данных органов – должностных лиц) по рассмотрению и разрешению внесудебных административных дел посредством системы административных производств, обособляемых (автономизированных) и объединяемых (консолидированных) в зависимости от категории разрешаемого дела.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предлагаемое интегративное понимание административного процесса в полной мере соответствует Конституции Российской Федерации и поэтому всесторонне раскрывает особенности регулирующего воздействия современного административно-процессуального законодательства, составляющего правовую основу данного юридического процесса, дает объективную оценку его содержания и формы.

С позиции интегративного подхода к пониманию административного процесса представляется насущным проведение в России дифференцированной систематизации судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса.

В целях систематизации судебного административного процесса будет логичным в ходе

²⁷ Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата, специалитета и магистратуры : в 2 ч. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. Ч. 1. 311 с. ; Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : Статут, 2017. 766 с. ; Стахов А. И., Кононов П. И. Исполнительное административно-процессуальное право : учеб. для вузов. М. : Юрайт, 2020. 373 с.

проводимой реформы законодательства об административных правонарушениях²⁸ предусмотреть в Процессуальном кодексе об административных правонарушениях раздел «Административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях», коррелирующий с гл. 25 АПК РФ, в котором выделить главу «Судебное производство по делам о привлечении к административной ответственности» и главу «Судебное производство по делам об оспаривании решений административно-публичных органов о привлечении к административной ответственности».

В целях систематизации исполнительного (внесудебного) административного процесса

крайне важно разработать и принять «в одном пакете» два парных системообразующих федерального закона, коррелирующих с КАС РФ: Федеральный закон «О публичной администрации в Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административном производстве.

На мой взгляд, представленный интегративный подход к пониманию административного процесса и выдвинутые на его основе предложения дифференцированной систематизации судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса – единственно верный путь развития российской модели административного процесса.

Список литературы

1. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса : моногр. М. : Юрид. лит., 1968. 142 с.
2. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб. : Юрид. центр «Пресс», 2003. 659 с.
3. Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства // Государство и право. 2000. № 11. С. 5–12.
4. Стариков Ю. Н. Административная юстиция: теория, история, перспективы. М. : Норма, 2001. 304 с.
5. Стахов А. И. Автономизация административного процесса в Российской Федерации как ключ к познанию его границ и структуры // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 8–15. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-8-15>
6. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15.

References

1. Sorokin V. D. *Problems of the Administrative Process*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1968. 142 p. (In Russ.).
2. Sorokin V. D. *Legal Regulation. Subject, Method, Process (Macrolevel)*. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr «Press» Publ.; 2003. 659 p. (In Russ.).
3. Demin A. A. The Notion of Administrative Process and Codification of Administrative Procedural Legislation of the Russian Federation. *State and Law*. 2000;11:5-12. (In Russ.).
4. Starikov Yu. N. *Administrative Justice: Theory, History, Perspectives*. Moscow: Norma Publ.; 2001. 304 p. (In Russ.).
5. Stakhov A. I. Autonomization of the Administrative Procedure in the Russian Federation as the Key to Understanding of Its Borders And Structure. *Administrative Law and Procedure*. 2020;11:8-15. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-8-15> (In Russ.).
6. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. Administrative Procedure and Administrative-Procedure Law in Russia: Conceptual Problems of Contemporary Development. *Administrative Law and Procedure*. 2013;12:3-15. (In Russ.).

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021

²⁸ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru>



Оригинальная научная статья

Несколько тезисов в поддержку интегративного понимания административного процесса

Павел Иванович Кононов*

✉ pav.cononov@yandex.ru

Ул. Хлыновская, 3, Киров, 610007, Россия

Аннотация. Предлагается авторский подход к обоснованию концепции интегративного понимания административного процесса как совокупности двух составляющих: исполнительного административного процесса и судебного административного процесса. Опровергаются сложившиеся в отечественной юридической науке подходы, согласно которым юридический процесс может иметь место только при осуществлении правосудия, только при разрешении споров и при наличии не менее двух спорящих сторон, а административный процесс отождествляется с административным судопроизводством. На основе толкования норм Конституции Российской Федерации в статье показано, что каждая из трех ветвей государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная, имеет свою процессуальную форму функционирования. Такой процессуальной формой осуществления исполнительной власти, по мнению автора, выступает внесудебный (исполнительный) административный процесс. Приводятся примеры, показывающие наличие общего алгоритма разрешения административных дел как административно-публичными органами, так и судами, что свидетельствует о единой процессуальной природе соответствующих видов судебной и внесудебной деятельности и отсутствии между ними принципиальных отличий. Обосновывается вывод о том, что юридический правоприменительный процесс представляет собой деятельность компетентных органов по разрешению любых категорий индивидуальных юридических дел, а юридическая процессуальная процедура – порядок осуществления такой деятельности, в связи с чем они соотносятся между собой как содержание и форма. Автор заключает, что правоприменительный процесс, осуществляемый административно-публичными органами как положительной, так и юрисдикционной направленности, может быть охарактеризован как административный процесс и не является в отличие от административного судопроизводства некой административной процедурой. Административное производство рассматривается как содержательная категория исполнительного административного процесса, а именно, как деятельность по последовательному, постадийному разрешению административного дела. Показаны тесная взаимосвязь и взаимообусловленность исполнительного и судебного административных процессов, наличие которых свидетельствует о том, что данные виды процесса являются составными частями единого целого – административного процесса как общепроцессуальной категории, в связи с чем имеется возможность соответствующим образом построить и систематизировать административно-процессуальное законодательство Российской Федерации.

Ключевые слова: юридический процесс; юридическая процедура; судебный процесс; административный процесс; административное производство; административная процедура; административно-публичный орган.

Для цитирования: Кононов П. И. Несколько тезисов в поддержку интегративного понимания административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 328–338. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-328-338>

© Кононов П. И., 2021

* Судья Второго арбитражного апелляционного суда, профессор кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы Вятского государственного университета, доктор юридических наук, профессор; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0438-0798>

Original scientific article

Several Theses in Support of an Integrative Understanding of the Administrative Process

Pavel I. Kononov**

✉ pav.kononov@yandex.ru

3 Khlynovskaya st., Kirov, 610007, Russia

Abstract. An Author's approach to substantiating the concept of an integrative understanding of the administrative process as a combination of two components is proposed: the executive administrative process and the judicial administrative process. The approaches that have developed in domestic legal science are refuted, according to which the legal process can take place only in the administration of justice, only in the resolution of disputes and in the presence of at least two disputing parties, and the administrative process is identified with administrative proceedings. Based on the interpretation of the norms of the Constitution of the Russian Federation, the article shows that each of the three branches of state power: legislative, executive and judicial, has its own procedural form of functioning. Such a procedural form of exercising executive power, according to the Author, is an extra-judicial (executive) administrative process. Examples are given that show the existence of a common algorithm for resolving administrative cases by both administrative-public bodies and courts, which indicates a single procedural nature of the corresponding types of judicial and extrajudicial activities and the absence of fundamental differences between them. The conclusion is substantiated that the legal enforcement process is the activity of the competent authorities to resolve any categories of individual legal cases, and the legal procedural procedure is the procedure for carrying out such activities, in connection with which they are related to each other as content and form. The Author concludes that the law enforcement process carried out by public administrative bodies, both positive and jurisdictional, can be characterized as an administrative process and is not, in contrast to administrative proceedings, a kind of administrative procedure. Administrative proceedings are considered as a meaningful category of executive administrative process, namely, as an activity for the consistent, stage-by-stage resolution of an administrative case. The close relationship and interdependence of executive and judicial administrative processes are shown, the presence of which indicates that these two types of process are constituent parts of a single whole - the administrative process as a general procedural category, in connection with which it is possible to properly construct and systematize the administrative procedural legislation of the Russian Federation.

Keywords: legal process; legal procedure; judicial process; administrative process; administrative proceedings; administrative procedure; administrative.

For citation: Kononov P. I. Several Theses in Support of an Integrative Understanding of the Administrative Process. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):328-338. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-328-338> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

В последнее время в отечественной административно-правовой науке вновь оживилась дискуссия по вопросу понимания сущности и структуры административного процесса. Одной из современных фундаментальных концепций административного процесса является теория его интегративного понимания. Основы этой теории были заложены в опубликованной мною в соавторстве с профессорами А. И. Стаховым и А. Б. Зеленцовым статье в № 12 журнала «Административное право и процесс»

за 2013 г. [1, с. 3–15]. В дальнейшем развернутая характеристика интегративной концепции административного процесса была дана в учебниках по административно-процессуальному праву, написанных мною в соавторстве с указанными учеными. Согласно предлагаемому нами подходу административный процесс представляет собой внешневластную правоприменительную комплексную деятельность административно-публичных органов и организаций (далее – административно-публичные органы), а также судов (судей) по разрешению в соответствии

© Kononov P. I., 2021

** Judge of the Second Arbitration Court of Appeal, Professor of the Departments of Constitutional, Administrative Law and Legal Support of the State Services of the Vyatka State University, Doctor of Legal Sciences, Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0438-0798>

с установленными процедурами административных и судебно-административных дел. В структуре рассматриваемого процесса выделяются два его вида: исполнительный, осуществляемый административно-публичными органами в целях первичного полного или частичного разрешения подведомственных им административных дел, и судебный, осуществляемый судами общей юрисдикции и арбитражными судами в рамках рассмотрения судебно-административных дел в целях продолжения и завершения разрешения административных дел, возбужденных либо возбужденных и частично или полностью разрешенных административно-публичными органами, либо в целях проверки законности принятых указанными органами по рассмотренным ими административным делам решений (правовых актов), совершенных ими в рамках этих дел действий (бездействия)¹.

Вместе с тем в последние годы в литературе стали вновь активно продвигаться идеи понимания административного процесса как исключительно судебного процесса по рассмотрению административных дел в порядке административного судопроизводства и низведения деятельности административно-публичных органов по разрешению подведомственных им административных дел до уровня некой административной процедуры, не признаваемой юридическим процессом [2, с. 75–76, 78–79; 3, с. 614–617; 4, с. 15].

В связи с этим полагаю актуальным вновь акцентировать внимание ученых-административистов на отстаиваемой нами концепции интегративного понимания административного процесса, для чего изложить ряд тезисов, содержащих аргументы в защиту данной концепции.

Целью настоящей статьи является обоснование несостоятельности судебной и юрисдикционной концепций административного процесса и правомерности его интегративного понимания.

Для достижения обозначенной цели автор решает в работе следующие основные задачи: осуществление критического анализа сложившихся в отечественной юридической, в том числе административно-правовой, науке подходов к пониманию юридического процесса и юридической процедуры, административного процесса; определение авторских понятий административного процесса, административного производ-

ства и административной процедуры и подхода к их соотношению между собой; обоснование тесной взаимосвязи и взаимозависимости внесудебного (исполнительного) и судебного административных процессов.

В ходе проведения исследования использовались такие методы, как диалектический, метод формально-логического анализа нормативного материала, метод сравнительного правоведения применительно к административно-процессуальному праву зарубежных государств.

О СУДЕБНОЙ И ВНЕСУДЕБНОЙ ФОРМАХ СУЩЕСТВОВАНИЯ

АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Корни понимания административного процесса как только правоприменительной деятельности судов по разрешению отнесенных к их компетенции административных дел следует искать в советской науке гражданского процесса. В соответствии с доминировавшим в ней подходом категория «юридический процесс» была применима только к судебной деятельности, к судопроизводству, заключающемуся в разрешении юридических споров и конфликтов. Под процессуальной формой реализации права понималась лишь судебная форма. Любая внесудебная деятельность правоприменительных органов, в том числе органов государственного управления, независимо от степени ее нормативной упорядоченности, по мнению ученых-процессуалистов, не заслуживала наименования «юридический процесс» [5, с. 61–86]. Представители современной науки гражданского процесса разделяют обозначенные подходы и в настоящее время [6, с. 72]. При этом серьезных, заслуживающих внимания научных аргументов в обоснование изложенных взглядов их сторонники не приводили ранее и не приводят сейчас. Одновременно с зарождением теории судебной природы юридического процесса возникла и получила соответствующее обоснование концепция широкого понимания такого процесса или, иными словами, концепция юридической процессуальной формы, основоположниками которой выступили теоретики права В. М. Горшенев и П. Е. Недбайло. В основе их подхода лежала мысль о том, что юридический процесс не ограничивается только судопроизводством и в его содержание следует включать и иные

¹ См., напр.: Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата, специалитета и магистратуры : в 2 ч. 2-е изд. перераб. и доп. М. : Юрайт, 2021. Ч. 1. С. 24–25.

виды правоприменительной деятельности государственных органов, а именно, различные правоприменительные производства правоохранительного и правоохранительного содержания, в том числе не связанные с разрешением споров и дел о правонарушениях [7, с. 179–191; 8, с. 12–26]. Такое понимание юридического процесса было поддержано даже отдельными представителями гражданско-процессуальной науки [9, с. 25–31]. В. Д. Сорокиным на основе положений теории В. М. Горшенева и П. Е. Недбайло было выработано широкое понимание административного процесса, в соответствии с которым он является процессуальной формой осуществления государственного управления и в его содержание включаются все виды правоприменительной деятельности органов государственного управления, образующие соответствующие административные производства [10, с. 64, 71–72].

В постсоветской административно-правовой литературе уже неоднократно звучала обоснованная критика интерпретации административного процесса как исключительно административного судопроизводства [11, с. 178–181; 12, с. 30–33]. Полностью разделяя такую критическую точку зрения, хотелось бы акцентировать внимание на следующих наиболее значимых, с моей точки зрения, доводах в обоснование факта существования наряду с судебным также и внесудебного административного процесса.

Первое. В отличие от конституций советской правовой системы Конституция Российской Федерации 1993 г. (далее – Конституция РФ) в ст. 10 провозглашает разделение государственной власти в России на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную, и самостоятельность органов каждого из этих видов государственной власти. При этом очевидным и не вызывающим никаких сомнений в юридической науке является факт существования процессуальных форм функционирования законодательной власти в виде законодательного процесса (ст.ст. 104–107 Конституции РФ) и судебной власти в виде судебного процесса — судопроизводства (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ). Исходя из начал равноправия и независимости всех ветвей власти возникает вопрос о наличии и соответствующей процессуальной формы осуществления исполнительной

власти. Правомерность постановки такого вопроса следует также из нормы п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, по смыслу которой в ее системном толковании с п. «о» ст. 71 Конституции РФ административно-процессуальное законодательство регулирует не только судебную деятельность (административное судопроизводство). Имеются конституционно-правовые основания говорить о наличии у исполнительной власти собственной отдельной процессуальной формы ее функционирования в виде внесудебного административного процесса, который мы и предлагаем именовать исполнительным административным процессом. В связи с разными задачами и функциями, реализуемыми органами судебной власти и органами исполнительной власти в механизме государства, представляется очевидным и естественным и различие в процессуальных формах их деятельности. Поэтому административный процесс в органах исполнительной власти и иных административно-публичных органах нельзя отождествлять с административным процессом в судах, т. е. с административным судопроизводством. Тем не менее у этих двух видов административного процесса имеются общие черты, свойственные любому юридическому процессу. Кроме того, между ними существует тесная взаимосвязь, о которой будет сказано ниже.

Второе. В общей теории права под юридическим процессом, в том числе и правоприменительным, понимается, как правило, совокупность (система) последовательно (по стадиям) совершаемых участниками юридической деятельности действий, принимаемых ими решений (правовых актов) в целях достижения определенного правового результата² [13, с. 45–47]. С учетом такого общетеоретического подхода трудно понять логику сторонников судебной концепции административного процесса, отрицающих возможность возникновения и осуществления юридического процесса в ходе правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и иных органов публичной администрации. Безусловно, не все виды административной правоприменительной деятельности обладают признаками юридического процесса. К процессуальным, с моей точки зрения, можно отнести лишь те из них, которые связаны с разрешением

² См., напр.: *Теория государства и права* : учеб. для юрид. вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перелова. М. : Норма : Инфра-М, 1998. С. 395–396 ; *Теория государства и права* : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб и доп. М. : Юрист, 2004. С. 442–444.

в порядке нормативно установленной последовательности (стадийности) определенных категорий индивидуальных юридических дел (административных дел). В качестве примеров таких видов административной деятельности можно назвать производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства и законодательства о закупках товаров, работ или услуг для государственных и муниципальных нужд, осуществляемое антимонопольными органами, производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами исполнительной власти и иными административно-публичными органами, исполнительное производство, осуществляемое органами Федеральной службы судебных приставов. Перечисленные виды административных производств принципиально ничем не отличаются от судопроизводства. Им, как и судебному процессу, присущи такие признаки, как наличие индивидуального юридического дела, состава участников (сторон и иных участников), стадий (возбуждение, рассмотрение дела, пересмотр принятого по делу решения, исполнение решения по делу), системы доказательств и доказывания. Особенно ясно единообразие процессуальных форм судебной и внесудебной (административной) деятельности просматривается применительно к производству по делам об административных правонарушениях, которое осуществляется в судах и в административно-публичных органах по одним и тем же правилам. В англо-саксонской правовой системе в качестве юридического процесса наряду с судебным выделяется процесс принятия административных решений (*decision-making process*), т. е., по сути, административный процесс в органах публичной администрации³. Ссылки на упрощенные по сравнению с судопроизводством процедуры осуществления административной правоприменительной деятельности представляются несостоятельными, поскольку, во-первых, упрощенность процедур не свидетельствует об отсутствии у некоторых видов такой деятельности общих признаков юридического процесса, а во-вторых, и в рамках судопроизводства имеются производства с упрощенной процедурой разрешения отдельных категорий судебных дел (приказное производство, упрощенное производство в гражданском и арбитражном процессе), которые тем не менее яв-

ляются составными частями судопроизводства, а значит и юридического процесса.

При указанных обстоятельствах совершенно безосновательно отрицать процессуальную природу перечисленных выше видов административной правоприменительной деятельности и переводить их в разряд неких административных процедур.

О юрисдикционной и неюрисдикционной природе административного процесса

В общей теории права и в науке гражданского процессуального права до настоящего времени существует сформировавшаяся еще в советский период позиция, согласно которой под юридическим процессом необходимо понимать лишь такую правоприменительную деятельность уполномоченных субъектов, прежде всего суда, которая является по своей природе правоохранительной (реализацией санкций правовых норм) и заключается в разрешении споров и дел о правонарушениях. Положительная правоприменительная деятельность, связанная с обеспечением реализации субъектами правоотношений прав и обязанностей, по мнению сторонников указанной точки зрения, не может признаваться юридическим процессом⁴ [5, с. 25, 37; 14, с. 66–84]. Такой подход в свое время был проецирован и на административный процесс, под которым предлагалось понимать лишь административную юрисдикцию, т. е. разрешение административных споров и дел об административных правонарушениях [15, с. 17–22]. Среди современных ученых-административистов также имеются те, кто разделяет обозначенную позицию. Так, по мнению А. А. Демина, юридический, и в том числе административный процесс возникает только при разрешении правового спора и при участии в нем не менее трех лиц – двух спорящих сторон и арбитра [16, с. 10–11]. Вместе с тем большинство представителей современной отечественной административно-правовой науки придерживаются иных взглядов, согласно которым в содержание административного процесса необходимо включать не только юрисдикционную деятельность административно-публичных органов, но и их деятельность положительно-го характера (правопредоставительную, регистрационную, лицензионно-разрешительную,

³ См., напр.: *Endicott T. Administrative Law*. 4th ed. Oxford : Oxford University Press, 2018. P. 121, 127–129, 137–138.

⁴ *Протасов В. Н. Общая теория процессуального права* : учеб. пособие для вузов. М. : Юрайт, 2020. С. 69.

контрольно-надзорную и т. п.)⁵. Разделяя данный подход, приведу собственные аргументы в обоснование несостоятельности юрисдикционного понимания административного процесса, осуществляемого административно-публичными органами.

Первое. В соответствии с приведенной выше общетеоретической концепцией юридического процесса правоприменительная деятельность административно-публичных органов по разрешению административных дел, связанных с обеспечением реализации прав и обязанностей физических лиц и организаций, и не обусловленных наличием административных споров или совершением административных правонарушений, вполне соответствует признакам данного процесса. В частности, такие виды административной правоприменительной деятельности, как государственная регистрация юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, объектов недвижимости, предоставление физическим и юридическим лицам лицензий и иных специальных разрешений, предоставление физическим и юридическим лицам в собственность или в аренду земельных участков характеризуются присущими юридическому процессу основными чертами, к числу которых можно отнести: наличие соответствующего дела (регистрационного, лицензионного, земельного и т. п.), подлежащего разрешению на основании обращения заявителя, последовательность совершения действий и принятия решений при разрешении дела (принятие обращения, рассмотрение его по существу, принятие решения (административного акта) по делу, выдача заявителю на основе этого решения правоустанавливающего документа (свидетельства, лицензии, разрешения и т. п.)).

Второе. Невозможно согласиться с таким пониманием юридического процесса в целом и административного процесса, согласно которому он связывается с обязательным наличием в процессуальных правоотношениях трех участников – двух спорящих сторон и арбитра, уполномоченного на разрешение возникшего спора. Это слишком узкое понимание юридического процесса, которое не учитывает всего многообразия видов правоприменительной деятельности, в том числе административной, и соответствующих этим видам специфических процессуаль-

ных форм их осуществления. При этом стоит отметить, что и судебный процесс не во всех случаях связывается действующим российским процессуальным законодательством, в том числе Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации, с наличием юридического спора и спорящих сторон. К числу бесспорных судебных производств можно, в частности, отнести производства по установлению юридических фактов, об установлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, о госпитализации граждан, о защите интересов несовершеннолетних лиц.

В целом же представляется некорректным и недопустимым распространять на административную правоприменительную деятельность, которая осуществляется в рамках функционирования отдельной и самостоятельной исполнительной ветви государственной власти, процессуально-правовые матрицы, используемые судебной властью.

Таким образом, довод сторонников юрисдикционного понимания юридического процесса в целом и административного процесса, в частности, о том, что такие процессы могут иметь место только при наличии спора или правонарушения и при наличии не менее трех участников (сторон и арбитра), не основан на серьезных научных аргументах и базируется лишь на сложившихся в советской юридической науке и застывших на длительный период процессуально-правовых штампах.

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ, АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЕ

Как уже было отмечено выше, ученые-правоведы, разделяющие узкое, т. е. судебное и юрисдикционное понимание юридического, в том числе административного, процесса, квалифицируют нормативно упорядоченную внесудебную положительную административную правоприменительную деятельность в качестве материальной административной процедуры. Вместе с тем в административно-правовой науке уже достаточно давно сложилась и поддерживается отдельными учеными позиция, согласно которой положительная (правонаделительная) деятельность

⁵ *Административный процесс в Российской Федерации* : учеб. / отв. ред. Л. Л. Попов. М. : Проспект, 2017. С. 18, 29–30 ; *Административный процесс* : учеб. для бакалавриата и магистратуры / под ред. М. А. Шатиной. М. : Юрайт, 2014. С. 17–20.

административно-публичных органов, хотя и является, наряду с административно-юрисдикционной (административно-юрисдикционным процессом), составной частью административного процесса, но тем не менее имеет процедурный характер. Такая деятельность именуется в литературе административно-процедурным процессом. Представители данного подхода полагают, что административно-процедурный процесс осуществляется в форме административных процедур, а административно-юрисдикционный процесс – в форме административных производств. При этом не приводятся четкие критерии отграничения административных процедур от административных производств, допускается смешение этих понятий⁶. В связи с этим в очередной раз встает вопрос о соотношении категорий «административный процесс», «административная процедура» и «административное производство». Обозначу свое мнение по данному вопросу.

В общей теории права существует позиция, согласно которой юридический процесс является разновидностью юридической процедуры⁷. Данную точку зрения среди ученых-административистов разделял Д. Н. Бахрах⁸.

Такой подход представляется принципиально неверным.

Согласно толковым словарям русского языка, изданным в разные годы, словом «процесс» обозначается «ход, развитие какого-нибудь явления, последовательная смена состояний в развитии чего-нибудь», а слово «процедура» толкуется как «официально установленный порядок выполнения каких-либо действий», «официально установленная последовательность действий для осуществления или выполнения чего-либо»⁹.

С учетом перевода приведенных выше общих понятий «процесс» и «процедура» в сферу юриспруденции, исходя из ее специфики, можно определить уже правовые понятия « юриди-

ческий процесс» и «юридическая процедура». С моей точки зрения, любой правоприменительный процесс, в том числе административный, представляет собой урегулированную процессуальными нормами деятельность уполномоченного субъекта (органа, должностного лица) по разрешению в установленном порядке, в определенной временной последовательности (стадийности) отнесенного к его компетенции индивидуального юридического (в том числе, административного) дела с вынесением (изданием, принятием) по результатам его разрешения итогового решения (правового (в том числе, административного) акта). Применительно к отдельным категориям разрешаемых как судами, так и административно-публичными органами индивидуальных юридических дел такая деятельность подразделяется на соответствующие специализированные производства. Понятием «производство» раскрывается существо правоприменительного процесса именно как деятельности по разрешению индивидуального юридического дела, показывается движение этого дела от одной стадии к другой. В административно-процессуальном законодательстве и административно-правовой науке некоторых зарубежных государств административное производство определяется как деятельность (система актов и действий) административных органов по принятию и обеспечению исполнения административных актов и заключению административных договоров¹⁰. Производство по индивидуальному юридическому (в том числе, административному) делу – это содержательное наполнение правоприменительного, в том числе административного, процесса.

Юридическая процессуальная процедура, по моему мнению, может быть определена как установленный процессуальными нормами порядок (перечень процессуальных действий и решений, последовательность и сроки их

⁶ См., напр.: *Административный процесс в Российской Федерации* : учеб. / отв. ред. Л. Л. Попов. С. 83–85, 232–238 ; *Административное право. Административный процесс* : учеб. / под ред. М. А. Лапиной, Г. Ф. Ручкиной. М. : Юстиция, 2019. С. 448–453.

⁷ См., напр.: *Протасов В. Н.* Указ. соч. С. 34–35, 46.

⁸ *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2006. С. 244–245.

⁹ См., напр.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. 13-е изд., испр. М. : Русский язык, 1981. С. 558 ; *Ушаков Д. Н.* Большой толковый словарь современного русского языка. М. : Альта-Принт, 2007. С. 824 ; *Большой словарь иностранных слов* / сост. А. Ю. Москвин. М. : Центрполиграф, 2005. С. 550 ; *Большой академический словарь русского языка*. М. ; СПб. : Наука, 2012. Т. 21. С. 380, 383.

¹⁰ См., напр.: *Сборник законов об административных процедурах*. М. : Инфотропик Медиа, 2016. С. 3, 57, 386 ; *Del-pino L., Del Giudice F.* Compendio di diritto amministrativo. XXXII ed. Napoli : Simone, 2020. P. 216 ; *Palop V. E.* Elementos de derecho público. Décima ed. Madrid : Tecnos, 2019. P. 203–204.

совершения (принятия)) разрешения в рамках правоприменительного (в том числе административного) процесса индивидуального юридического (в том числе, административного) дела.

Таким образом, правоприменительный процесс – это деятельность по разрешению индивидуального юридического дела, содержанием которого выступает производство по данному делу, а правоприменительная процедура – это порядок осуществления указанной деятельности (производства). Юридическая процедура является необходимым и обязательным атрибутом любого юридического процесса, она сопровождает его от возбуждения дела до его окончательного разрешения. Здесь следует согласиться с мнением Д. В. Осинцева о том, что «производство характеризует содержательную, но не формальную сторону административной деятельности, причем в отличие от процедурной “обработки” реальных объектов, юридическое производство-конструктивно-технический тип деятельности, связанный с созданием определенной юридической конструкции» [17, с. 215]. В отличие от производства, образующего содержание правоприменительного процесса, процедура – это внешняя оболочка, форма данного процесса. Поэтому юридическая процедура не может быть признана частью юридического процесса как деятельности, а тем более одним из его видов. Предложенную отдельными учеными-административистами конструкцию административно-процедурного процесса, т. е. административного процесса как процедуры, следует признать логически несостоятельной. Административный процесс любого вида, как положительный, так и юрисдикционный, есть деятельность, содержание которой состоит в осуществлении производства по административному делу.

С учетом вышеизложенного, полагаю, что цельное, полное представление о внесудебном административном процессе, осуществляемом административно-публичными органами, может быть получено только посредством определения его как одного из видов юридического производства, а именно административного производства.

Термин «производство», в отличие от понятия «процедура», традиционно используется в процессуально-правовой науке для характеристики различных видов юридической процессуальной деятельности и закреплён в действующих в настоящее время процессуальных кодексах, регулирующих различные виды судопроизводства. Применительно к исполнительному административному процессу законодатель также использует понятие «производство». Оно официально закреплено, в частности, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, в федеральных законах от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»¹¹, от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹². Если обратиться к истории административного законодательства России, то можно обнаружить, что понятием «производство» в XIX в. обозначалась деятельность министерств и органов управления в губерниях по разрешению различных категорий подведомственных им дел¹³. В связи с этим будущий федеральный закон, который должен регламентировать общие правила внесудебного разрешения административно-публичными органами административных дел, с моей точки зрения, следует назвать Кодексом административного производства и в качестве базового, системообразующего понятия в нем необходимо использовать понятие «административное производство». При таком подходе терминология данного закона будет в полной мере коррелироваться с терминологией, используемой Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

О наличии оснований для интегрирования исполнительного административного процесса и судебного административного процесса (административного судопроизводства) как двух взаимосвязанных и взаимообусловленных процессуальных форм реализации норм административного и других отраслей публичного права.

В ранее опубликованных мною работах неоднократно отмечалась тесная взаимосвязь между исполнительным административным процессом и судебным административным процессом, первичность первого и вторичность второго.

¹¹ Рос. газ. 2002. 5 июня.

¹² Там же. 2007. 6 окт.

¹³ См., в частности: *Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Павловича, составленный* : в 15 т. 3-е изд. СПб. : Тип. II Отд. Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1835. Т. 3: Свод учреждений государственных и губернских. Ч. 1: Основные Законы и Учреждения Государственные. С. 213–236 ; Ч. 2: Учреждения Губернские. С. 86–88.

Однако сторонники судебной концепции административного процесса продолжают утверждать, что такой связи не существует, что административное судопроизводство полностью самостоятельно, не является вторичным по отношению к управленческому процессу (административным процедурам), имеющему место в деятельности публичной администрации [4, с. 19–20]. Мне представляется, что отрицание тесной взаимосвязи между двумя обозначенными процессами, с философской точки зрения, означает отрицание общих законов диалектики, а именно движения и взаимодействия между собой явлений окружающей действительности, в том числе в сфере правового регулирования общественных отношений. Кроме того, такой подход явно противоречит как действующему административно-процессуальному законодательству, так и практике разрешения административно-публичными органами и судами административных дел.

Попытаюсь еще раз аргументировать позицию о наличии взаимодействия между исполнительным и судебным административными процессами и об их взаимопроникновении друг в друга.

Первое. Любое административное дело возбуждается судом общей юрисдикции или арбитражным судом на основании соответствующего заявления, которое направляется в суд заинтересованным в разрешении дела физическим лицом, организацией, административно-публичным органом или иным органом публичной власти, публичным должностным лицом (например, прокурором). Таким образом, суд не вправе возбудить какое-либо административное дело самостоятельно, без соответствующего волеизъявления иных лиц, а значит, не может самостоятельно начать и осуществить административное судопроизводство.

Второе. Административное судопроизводство возбуждается на основании соответствующего заявления, которое, в свою очередь, подается в связи с возбуждением административно-публичным органом внесудебного административного дела и в целях его окончательного разрешения или пересмотра результатов его разрешения. Иными словами, судебное административное дело возникает из ранее возбужденного либо возбужденного и частично или полностью разрешенного административно-публичным органом внесудебного административного дела.

Например, судебное дело об оспаривании решения (правового акта) административно-публичного органа, его должностного лица возникает в результате неудовлетворенности их таким решением (правовым актом), вынесенным административно-публичным органом в рамках внесудебного административного производства (например, регистрационного, лицензионно-разрешительного, контрольно-надзорного, производства по делам об административных правонарушениях). Судебное административное дело о привлечении лица к административной ответственности, о применении иных мер административного принуждения или ограничения (о приостановлении или прекращении деятельности организации, аннулировании лицензии, помещении в специальное учреждение, о принудительной госпитализации и т. п.) возбуждается на основании заявления и материалов ранее возбужденного компетентным административно-публичным органом или прокурором внесудебного административного дела. В данном случае судом осуществляется рассмотрение по существу и разрешение административного дела, возбужденного во внесудебном порядке, административное производство плавно переходит в административное судопроизводство.

Третье. Взаимосвязь и взаимозависимость исполнительного (внесудебного) и судебного административных процессов сохраняются и после окончательного разрешения судом возникшего в недрах публичной администрации административного дела. Такая взаимосвязь обусловлена тем, что принятое по судебному административному делу решение в ряде случаев подлежит исполнению компетентным административно-публичным органом в рамках соответствующего внесудебного административного производства. Так, решение суда о признании незаконными ненормативного правового акта, действий (бездействия) административно-публичного органа, которым на последнего возложена обязанность рассмотреть (повторно рассмотреть) обращение и вынести по нему правовой акт (новый правовой акт) должно исполняться посредством возбуждения и осуществления или продолжения уже начатого соответствующего административного производства (о предоставлении земельного участка, о выдаче лицензии или иного специального разрешения и т. п.).

В связи с вышесказанным отрицать тесную взаимосвязь и взаимозависимость административного

производства и административного судопроизводства, а тем более противопоставлять их друг другу как чуждые правовые явления – значит, противоречить положениям действующего административно-процессуального законодательства и реальной практике функционирования процессуального механизма разрешения административных дел.

Наличие указанной взаимосвязи между названными видами административного процесса, с моей точки зрения, позволяет говорить не только о едином административном процессе по аналогии с уголовным процессом, включающим как досудебное, так и судебное производство по уголовным делам, но и о достаточных предпосылках формирования цельной системы административно-процессуального законодательства Российской Федерации с выделением в его структуре исполнительного административно-процессуального законодательства во главе с Кодексом административного производства Российской Федерации, который еще только предстоит разработать и принять, и судебного административно-процессуального законодательства, включающего Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе вышеизложенного представляется возможным кратко сформулировать следующие основные выводы.

Первое. Административный процесс не ограничивается административным судопроизводством и внесудебным разрешением административных споров и дел о правонарушениях и включает также правоприменительную деятельность административно-публичных органов по разрешению всех иных бесспорных и внедликтных административных дел.

Второе. Внесудебный, т. е. исполнительный административный процесс не может быть признан административной процедурой и содержательно представляет собой административное производство как деятельность по разрешению внесудебного административного дела.

Третье. Исполнительный административный процесс и судебный административный процесс находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости, интегрированы друг в друга и образуют две составные части административного процесса как базовой процессуально-правовой категории, что создает предпосылки для построения соответствующей двухсоставной системы административно-процессуального законодательства России.

Список литературы

1. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15.
2. Новиков А. В. Административно-процессуальная форма: значение и правовые реалии // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 70–80.
3. Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб. : Юрид. центр, 2017. 720 с.
4. Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 7–23.
5. Труды ВЮЗИ: Проблемы соотношения материального и процессуального права / отв. ред. М. С. Шакарян. М. : ВЮЗИ, 1980. 156 с.
6. Проблемы развития процессуального права России : моногр. / под ред. В. М. Жуйкова. М. : Норма : Инфра-М, 2016. 224 с.
7. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. : Юрид. лит., 1972. 258 с.
8. Юридическая процессуальная форма: теория и практика. М. : Юрид. лит., 1976. 208 с.
9. Воложанин В. П. Несудебные формы разрешения гражданско-правовых споров. Свердловск : Средне-Уральское книжное изд., 1974. 204 с.
10. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М. : Юрид. лит., 1968. 144 с.
11. Бахрах Д. Н. Очерки теории права. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2007. 265 с.
12. Каплунов А. И. Значение трудов В. Д. Сорокина для развития научных представлений об административном процессе и статусе административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 30–33.
13. Осипов М. Ю. Системы в праве и правовые процессы : моногр. М. : РИОР : Инфра-М, 2015. 282 с.
14. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М. : Норма, 2003. 240 с.
15. Салищева Н. Г. Избранное. М. : РАП, 2011. 568 с.
16. Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства // Государство и право. 2000. № 11. С. 5–12.
17. Осинцев Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация) : моногр. М. : Инфра-М, 2014. 229 с.

References

1. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. Administrative Procedure and Administrative-Procedure Law in Russia: Conceptual Problems of Contemporary Development. *Administrative Law and Procedure*. 2013;12:3-15. (In Russ.).
2. Novikov A. V. Administrative and Procedural Form: Scientific and Legal Reality. *Administrative Law and Procedure*. 2015;11:70-80. (In Russ.).
3. Avrutin Yu. E. *Selected Works. Reflections on State Power, Law and Order, Public Administration and Administrative Law*. Saint Petersburg: Yuridicheskii tsentr Publ., 2017. 720 p. (In Russ.).
4. Starilov Yu. N. Administrative Proceedings and Administrative Procedures: On Systemic Interaction and due Level of Legal Regulation. *Administrative Law and Procedure*. 2018;3:7-23. (In Russ.).
5. Shakaryan M. S. (Ed.). *Proceedings of the All-Union Correspondence Law Institute: Problems of the Relationship Between Substantive and Procedural Law*. Moscow: All-Union Correspondence Law Institute Publ.; 1980. 156 p. (In Russ.).
6. Zhuikov V. M. (Ed.). *Problems of the Development of Procedural Law in Russia*. Moscow: Norma Publ., Infra-M Publ.; 2016. 224 p. (In Russ.).
7. Gorshenev V. M. *Methods and Organizational Forms of Legal Regulation in a Socialist Society*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1972. 258 p. (In Russ.).
8. *Legal Procedural Form: Theory and Practice*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1976. 208 p. (In Russ.).
9. Volozhanin V. P. *Non-Judicial Forms of Settlement of Civil Disputes*. Sverdlovsk: Middle Ural Book Publ.; 1974. 204 p. (In Russ.).
10. Sorokin V. D. *Problems of Administrative Process*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1968. 144 p. (In Russ.).
11. Bakhrah D. N. *Essays on the Theory of Law*. Yekaterinburg: Ural University Publ.; 2007. 265 p. (In Russ.).
12. Kaplunov A. I. Significance Of Works of V. D. Sorokin for Development of Scientific Ideas on Administrative Procedure and the Status of Administrative-Procedure Legislation. *Administrative Law and Procedure*. 2014;3:28-35. (In Russ.).
13. Osipov M. Yu. *Systems in Law and Legal Processes*. Moscow: RIOR Publ., Infra-M Publ.; 2015. 282 p. (In Russ.).
14. Luk'yanova E. G. *Theory of Procedural Law*. Moscow: Norma Publ.; 2003. 240 p. (In Russ.).
15. Salishcheva N. G. *Selected Works*. Moscow: RAP Publ.; 2011. 568 p. (In Russ.).
16. Demin A. A. The Notion of Administrative Process and Codification of Administrative Procedural Legislation of the Russian Federation. *State and Law*. 2000;11:5-12. (In Russ.).
17. Osintsev D. V. *The System of Administrative Law (Methodology, Science, Regulation)*. Moscow: Infra-M Publ.; 2014. 229 p. (In Russ.).

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021



Оригинальная научная статья

Об интегративной взаимосвязи внесудебного и судебного разрешения административно-деликтных дел

Наталья Викторовна Ландерсон*

✉ nvt888@mail.ru

Ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Россия

Аннотация. В статье рассмотрены некоторые особенности интегративной взаимосвязи публичной администрации и судов по двум видам административно-деликтных дел: 1) об административных правонарушениях (или иначе – об административно-наказуемых деликтах, поскольку рассмотрение и разрешение данной категории административно-деликтных дел по существу влечет назначение административных наказаний по правилам, предусмотренным КоАП РФ); 2) о нарушениях обязательных требований, выявляемых и пресекаемых органами публичной администрации в ходе контрольно-надзорного производства (или иначе – об административно-устраняемых деликтах, поскольку рассмотрение и разрешение данной категории административно-деликтных дел по существу влечет применение такой меры административного принудительно-восстановительного воздействия, как внесение предписания об устранении нарушений обязательных требований по правилам, предусмотренным действующим законодательством РФ, регулирующим порядок осуществления контрольно-надзорного производства). На основе анализа норм действующего законодательства Российской Федерации и судебной практики выявлены некоторые проблемные аспекты, требующие внимания со стороны ученых и законодателей, предложены возможные варианты их решения: 1) дополнить ст. 28.8 КоАП РФ, предусмотрев, что при составлении протокола об административном правонарушении, рассмотрение которого отнесено к компетенции другого органа, выносится определение о передаче материалов дела по подведомственности (если дело подлежит рассмотрению органом публичной администрации) или по подсудности (если дело подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции); 2) в качестве альтернативного варианта дальнейшего совершенствования административно-процессуального законодательства РФ предложен для обсуждения среди ученых и законодателей вопрос о применении единого алгоритма процессуальных действий органов публичной администрации при направлении материалов административно наказуемых дел в суд путем подачи заявления с требованием о привлечении к административной ответственности, как это уже предусмотрено в гл. 25 АПК РФ. А в случае необходимости при передаче материалов административно-наказуемого дела на рассмотрение от одного органа публичной администрации в другой внесудебный орган (орган публичной администрации) можно предусмотреть вынесение определения о передаче материалов дела на рассмотрение; 3) урегулировать в КАС РФ в виде самостоятельной главы «Производство по административным делам об аннулировании лицензии и (или) разрешения» и предусмотреть единый порядок рассмотрения и разрешения судом административных дел данной категории по административным исковым заявлениям органов публичной администрации.

Ключевые слова: административно-устраняемые деликты (нарушения обязательных требований); административно наказуемые деликты (административные правонарушения); административно-деликтные дела; контрольно-надзорное производство органов публичной администрации по выявлению и пресечению нарушений обязательных требований, производство по делам об административных правонарушениях.

Для цитирования: Ландерсон Н. В. Об интегративной взаимосвязи внесудебного и судебного разрешения административно-деликтных дел // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 339–349. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-339-349>

© Ландерсон Н. В., 2021

* Доцент кафедры административного права и процесса им. Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8985-3653>

Original scientific article

On the Integrative Interconnection of Extrajudicial and Judicial Resolution of Administrative-Tort Cases

Natalia V. Landerson**

✉ nvt888@mail.ru

69 Novocheremushkinskaya st., Moscow, 117418, Russia

Abstract. The article considers some features of the integrative relationship between public administration and courts in two types of administrative-tort cases: 1) in cases of administrative offences (or otherwise – in cases of administrative-punishable torts, since the consideration and resolution of this category of administrative-tort cases essentially entails the appointment of administrative penalties according to the rules provided for by Code of the Russian Federation on Administrative Offences); 2) in cases of violations of mandatory requirements detected and suppressed by public administration bodies during control and supervisory proceedings (or otherwise – in cases of administrative-avoidable violations, since the consideration and resolution of this category is administrative-tort cases on the merits entail the application of such a measure of administrative enforcement and restorative influence as the introduction of an order to eliminate violations of mandatory requirements under the rules provided for by the legislation of the Russian Federation: 1) add Article 28.8 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences, providing that when drawing up a protocol on an administrative offense, the consideration of which is attributed to the competence of another body, a decision is made on the transfer of the case materials by authority (if the case is subject to consideration by a public administration body) or by jurisdiction (if the case is subject to consideration in a court of general jurisdiction); 2) as an alternative option for further improvement of the administrative-procedural legislation of the Russian Federation, the issue of applying a single algorithm of procedural actions of public administration bodies when sending materials of administrative-punishable cases to the court by filing an application with a requirement to bring to administrative responsibility, as already provided for in Chapter 25 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences, is proposed for discussion among scientists and legislators. And if it is necessary to transfer the materials of an administratively punishable case for consideration from one public administration body to another non-judicial body (public administration body), it is possible to provide for a ruling on the transfer of the case materials for consideration; 3) to regulate in the Code of the Russian Federation on Administrative Offences in the form of an independent chapter “Proceedings in administrative cases on the cancellation of a license and (or) permit” and provide for a single procedure for the review and resolution by the court of administrative cases of this category on administrative claims of public administration bodies.

Keywords: administrative-avoidable torts (violations of mandatory requirements); administrative-punishable torts (administrative offenses); administrative-tort cases; control and supervisory proceedings of public administration bodies to identify and suppress violations of mandatory requirements; proceedings in cases of administrative offenses.

For citation: Landerson N. V. On the Integrative Interconnection of Extrajudicial and Judicial Resolution of Administrative-Tort Cases. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):339-349. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-339-349> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

В современной теории административного права имеется немало трудов ученых-административистов, посвященных административно-деликтному праву [1, с. 175–180], субъектам административных правоотношений, наделенных государственными властными публичными полномочиями, которые можно определить

как органы публичной администрации (органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, иные административно-публичные органы), обеспечивающие исполнение норм действующего законодательства Российской Федерации в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства [2, с. 68–78; 3–5].

© Landerson N. V., 2021

** Associate Professor of the N. G. Salishcheva Department of Administrative Law and Procedure at the Russian State University of Justice, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8985-3653>

В сфере административно-охранительной деятельности государства органы публичной администрации наделены административно-деликтными полномочиями, в ходе реализации которых данные органы взаимодействуют с судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Учеными-административистами разработана теория интегративной взаимосвязи судебного и внесудебного порядков разрешения административно-деликтных дел, возникающих из контрольно-надзорных отношений¹, а также научно-обоснованное понимание о разделении взаимосвязи исполнительного (внесудебного) и судебного административно-процессуальных порядков разрешения административно-деликтных дел на альтернативную (выборочную), трансмиссионную (передаточную), ступенчатую (последовательную)².

При изучении вопроса об интегративной взаимосвязи органов публичной администрации и судов при рассмотрении и разрешении административно-деликтных дел был использован сравнительно-правовой анализ процессуальных норм действующего законодательства Российской Федерации и обзор судебных решений по данным категориям дел.

Разделяя фундаментальные основы данной теории, рассмотрим особенности интегративной взаимосвязи публичной администрации и судов по двум видам административно-деликтных дел:

1) об административных правонарушениях (или иначе – об административно наказуемых деликтах, поскольку рассмотрение и разрешение данной категории административно-деликтных дел по существу влечет назначение административных наказаний по правилам, предусмотренным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ);

2) о нарушениях обязательных требований, выявляемых и пресекаемых органами публичной администрации в ходе контрольно-надзорного производства (или иначе – об административ-

но устранимых деликтах, поскольку рассмотрение и разрешение данной категории административно-деликтных дел по существу влечет применение такой меры административного принудительно-восстановительного воздействия, как внесение предписания об устранении нарушений обязательных требований по правилам, предусмотренным действующим законодательством РФ, регулирующим порядок осуществления контрольно-надзорного производства³). Заметим, что классификация административно-деликтных дел на дела об административных правонарушениях и на дела о нарушениях обязательных требований обозначена в современной теории административного процесса и категорирования административных дел, разработанной профессором А. И. Стаховым [6, с. 282; 7, с. 8–15; 8, с. 33–50].

Рассмотрим более подробно особенности взаимодействия органов публичной администрации и судов по административно-деликтным делам, с учетом анализа норм действующего законодательства Российской Федерации (КоАП РФ, гл. 25 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» и др.), регулирующего порядок осуществления производства по делам об административных правонарушениях и контрольно-надзорного производства, в основе которых обеспечивается движение административно-деликтных дел, рассмотрение и разрешение их по существу.

СПЕЦИФИКА ИНТЕГРАТИВНОЙ ВЗАИМОСВЯЗИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И СУДОВ В ДЕЛАХ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗУЕМЫХ ДЕЛИКТАХ

При осуществлении производства по делам об административных правонарушениях

¹ Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 104.

² Стахов А. И., Порываев С. А., Мустафина-Бредихина Д. М. Внесудебное и судебное разрешение административно-деликтных дел, возникающих из контрольно-надзорных отношений : науч.-практ. пособие / под ред. А. И. Стахова. М. : РГУП, 2021. С. 6–40.

³ См., напр.: *О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля* : федер. закон от 26 дек. 2008 № 294-ФЗ (ред. от 8 дек. 2020 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 марта 2021 г.) ; *О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации* : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ : вступ. в силу с 1 июля 2021 г. ; *О валютном регулировании и валютном контроле* : федер. закон от 10 дек. 2003 г. № 173-ФЗ (ред. от 24 февр. 2021, с изм. и доп., вступ. в силу с 28 февр. 2021 г.) ; *О защите конкуренции* : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 17 февр. 2021 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

(административно наказуемых деликтах) органы публичной администрации (органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, иные органы и организации, их должностные лица, наделенные административно-деликтными публичными полномочиями⁴) обеспечивают взаимодействие между собой, а также с судами общей юрисдикции и арбитражными судами в следующих случаях:

1) направления органом публичной администрации материалов дела об административном правонарушении в суд для рассмотрения и разрешения по существу (ст.ст. 28.8, 29.4, ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ);

2) возвращения из суда в орган публичной администрации материалов дела об административном правонарушении на доработку (ч. 1 п. 4 ст. 29.4 КоАП РФ);

3) обеспечения принудительного исполнения административных наказаний, назначенных в судебном порядке (гл. 32 КоАП РФ);

4) реализации должностным лицом органа публичной администрации, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, права обжалования постановления суда по делу об административном правонарушении (ст. 30.1 КоАП РФ) и оспаривания решения арбитражного суда по делу о привлечении индивидуального предпринимателя и юридического лица к административной ответственности в соответствии с § 1 гл. 25 АПК РФ.

Каждый из обозначенных выше случаев является основанием для взаимодействия органов публичной администрации и судов по делам об административно наказуемых деликтах, внешней процессуальной формой выражения которого вполне логичным и целесообразным является принятие административно-процессуального решения в виде определения или иного процессуального документа.

Например, при необходимости возвращения материалов дела об административном правонарушении на доработку в орган, должностному лицу, которые составили протокол об административном правонарушении, выносится определение (ч. 1 п. 4 ст. 29.4 КоАП РФ); при направлении материалов дела об административном правонарушении в арбитражный суд, административный орган (орган публичной администрации) составляет заявление с требованием о привлечении к административной ответственности индивидуального предпринимателя или юридического лица, которое служит процессуальным основанием для возбуждения арбитражным судом производства по делу о привлечении к административной ответственности в порядке, предусмотренном § 1 гл. 25 АПК РФ. При необходимости передачи материалов дела об административном правонарушении в ходе подготовки дела к рассмотрению или по результатам рассмотрения дела, когда речь идет о взаимодействии двух органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, их должностных лиц, судей, предусмотрено вынесение определения (ч. 1 п. 4 и п. 5 ст. 29.4, ч. 2 п. 1 и п. 2 ст. 29.9 КоАП РФ).

Однако в случае, когда орган публичной администрации принимает решение о направлении протокола об административном правонарушении с приобщенными к нему доказательствами в суд общей юрисдикции (мировой суд, районный суд, военный суд), как правило, ограничиваются оформлением сопроводительного письма с описью⁵, поскольку процессуальная форма данного решения в ст. 28.8 КоАП РФ не урегулирована.

При передаче материалов дел об административных правонарушениях на рассмотрение во внесудебном порядке органы публичной администрации применяют служебные формы

⁴ Например, полномочиями по возбуждению дел и составлению протоколов об административных правонарушениях в соответствии с ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ наделяются должностные лица Банка России, инспектора Счетной палаты РФ, члены комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, должностные лица государственных внебюджетных фондов, а также должностные лица государственных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, в том числе должностные лица Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», должностные лица коллегиальных органов, уполномоченных выносить постановление о наложении административного штрафа (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав), капитаны морских судов и др.

⁵ См., напр.: *Об утверждении Инструкции о порядке передачи дел об административных правонарушениях на рассмотрение в другой таможенный орган Российской Федерации* : приказ ФТС России от 24 апр. 2007 г. № 525 (ред. от 24 окт. 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

взаимодействия путем составления не только сопроводительных писем, но и служебных записок⁶ и др.

В некоторых случаях вопрос о передаче материалов дел об административных правонарушениях на рассмотрение, в том числе в суд общей юрисдикции, регулируется нормативными правовыми актами органов публичной администрации, наделенных административно-деликтными полномочиями. Например, приказом ФССП России предусмотрено вынесение определения о направлении протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности⁷, в утвержденном бланке которого содержатся правила обжалования данного определения в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела в течение 10 суток со дня получения копии определения, которые противоречат положениям ст. 30.1 КоАП РФ, поскольку данный вид определений обжалованию не подлежит. Приказом Росприроднадзора утверждена также процессуальная форма направления протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности в виде определения, в котором предусмотрена отметка о вручении (направлении по почте), дата, номер заказного письма, уведомления⁸. Приказом Рослесхоза утверждены три процессуальные формы определений: 1) о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности (Приложение № 14); 2) о передаче дела на рассмотрение по подведомственности (Приложение

№ 19); 3) о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия (Приложение № 22)⁹, последние два из которых в соответствии с ч. 2 п. 1 и п. 2 ст. 29.9 КоАП РФ могут быть вынесены по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, а первое – на основании п. 5 ч. 1 ст. 29.4 и п. 9 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ – в ходе подготовки или рассмотрения дела по существу. При этом в образцах данных определений предусмотрено, что судье или иному органу, получившему материалы дела на рассмотрение, вручается не оригинал, а только копия данного определения, устанавливается порядок направления данного определения заказной корреспонденцией с уведомлением. Ни в одном из утвержденных образцов выше обозначенных определений, к сожалению, не указана ссылка на ст. 28.8 КоАП РФ, которая непосредственно предусматривает направление протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности. Приказом Казначейства установлены два вида определений: 1) о передаче дела об административном правонарушении судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида (применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации) (Приложение № 25); 2) о передаче дела об административном правонарушении по подведомственности (Приложение № 26)¹⁰. В каждом из них предусмотрено основание для вынесения по результатам рассмотрения дела согласно ч. 2 п. 1 и п. 2

⁶ Протокол об административном правонарушении и другие материалы дела служебной запиской на имя начальника Правового управления ФАС России, подписанной начальником структурного подразделения ФАС России, либо его заместителем, ответственным за обеспечение осуществления производства по делам (об административных правонарушениях), не позднее 2 рабочих дней с момента составления протокола передаются в Правовое управление ФАС России (см.: п. 4.1 приказа ФАС России от 19 июля 2019 г. № 980/19 «Об утверждении регламента подготовки и ведения дел об административных правонарушениях в центральном аппарате ФАС России» (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»)).

⁷ Приложение № 183 приказа ФССП России от 4 мая 2016 г. № 238 «Об утверждении примерных форм процессуальных документов, применяемых должностными лицами Федеральной службы судебных приставов в процессе исполнительного производства» (ред. от 25 октября 2019 г.) (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

⁸ Приложение 15 к приказу Росприроднадзора от 30 апреля 2014 г. № 262 «Об оформлении процессуальных документов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и по результатам надзорной деятельности» (ред. от 14 мая 2019 г.) (Доступ из СПС «КонсультантПлюс»).

⁹ Об оформлении процессуальных документов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и государственного контроля (надзора) : приказ Рослесхоза от 7 мая 2018 г. № 405. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Об утверждении Порядка осуществления производства по делам об административных правонарушениях в центральном аппарате Федерального казначейства : приказ Казначейства России от 30 нояб. 2016 г. № 437 (ред. от 9 дек. 2020 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ст. 29.9 КоАП РФ. Обратим внимание на то, что на основании данных определений предусмотрена уже передача дела об административном правонарушении, а не протокола об административном правонарушении и других материалов. Кроме того, в утвержденных образцах определений не предусмотрена также ссылка на ст. 28.8 КоАП РФ. Данная ситуация обусловлена тем, что процессуальное решение в виде определения о передаче материалов дела об административном правонарушении на рассмотрение по подведомственности может быть вынесено только на стадии подготовки дела к рассмотрению в том случае, если рассмотрение дела не относится к компетенции органа, должностного лица (ст. 29.4 КоАП РФ) или по результатам разрешения дела (ч. 2 п. 1 и п. 2 ст. 29.9 КоАП РФ). Суды общей юрисдикции, рассматривая дела об административных правонарушениях, применяя положения ст. 29.4 и ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ и разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, выносят определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела по подведомственности или подсудности в соответствующий орган, уполномоченный рассматривать дело (пп. 3 и 4)¹¹. В данном случае вполне логично прослеживается разделение на подведомственность и подсудность с учетом особенностей административно-деликтных полномочий органов публичной администрации и судов общей юрисдикции.

Наряду с этим на основании ст. 28.8 КоАП РФ дело об административном правонарушении (протокол об административном правонарушении и процессуально оформленные доказательства по делу) может быть направлено на рассмотрение в суд тем органом публичной администрации, который не уполномочен рассматривать дело, отнесенное к исключительной компетенции суда (ч. 1, ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ). Учитывая то обстоятельство, что в ст. 28.8 КоАП РФ процессуальная форма направления протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение в уполномоченный орган или в суд общей юрисдикции не определена, а анализ содержания утвержденных нормативно-правовыми актами публичной администрации образцов процессуальных определений свидетельствует о несоот-

ветствии положениям КоАП РФ, представляется необходимым вести речь о внесении дополнений в ст. 28.8 КоАП РФ, предусмотрев, что при составлении протокола об административном правонарушении, рассмотрение которого отнесено к компетенции другого органа, выносится определение о передаче материалов дела по подведомственности (если дело подлежит рассмотрению органом публичной администрации) или по подсудности (если дело подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции).

В качестве альтернативного варианта дальнейшего совершенствования административно-процессуального законодательства РФ можно предложить для обсуждения среди ученых и законодателей вопрос о применении единого алгоритма процессуальных действий органов публичной администрации при направлении материалов административно наказуемых дел в суд путем подачи заявления с требованием о привлечении к административной ответственности, как это уже предусмотрено в гл. 25 АПК РФ. А в случае необходимости при передаче материалов административно наказуемого дела на рассмотрение от одного органа публичной администрации в другой внесудебный орган (орган публичной администрации) можно предусмотреть вынесение определения о передаче материалов дела на рассмотрение, о чем также свидетельствует уже складывающаяся практика нормативного правового урегулирования данного вопроса в дополнение к действующему КоАП РФ.

Органы публичной администрации и суды общей юрисдикции, арбитражные суды взаимодействуют между собой при возвращении материалов дела об административном правонарушении на доработку путем вынесения определения (ч. 1 п. 4 ст. 29.4 КоАП РФ). Получив материалы дела на доработку, орган публичной администрации обязан устранить недостатки и вернуть материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями судье, иному органу, должностному лицу (ч. 3 ст. 28.8 КоАП РФ). При этом процессуальная форма повторной передачи материалов данного дела на рассмотрение в суд общей юрисдикции КоАП РФ также не установлена. Та же ситуация прослеживается и при повторном направлении

¹¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19 дек. 2013 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

доработанных материалов дела об административном правонарушении в арбитражный суд. Представляется, что речь нужно вести об определении о повторной передаче материалов дела об административном правонарушении на рассмотрение и вносить соответствующие дополнения в ч. 3 ст. 28.8 КоАП РФ. В этой же норме необходимо учесть особенности подачи заявления в арбитражный суд с требованием о привлечении к административной ответственности индивидуального предпринимателя или юридического лица, в том числе при повторном направлении доработанных материалов в случае возвращения их из арбитражного суда.

Таким образом, в рамках данного вопроса были рассмотрены лишь некоторые проблемные аспекты правового регулирования административно-процессуальных форм взаимодействия органов публичной администрации и судов общей юрисдикции, арбитражных судов при осуществлении административно-деликтных полномочий в ходе производства по делам об административно наказуемых деликтах применительно к рассмотрению и разрешению дел данной категории по существу, без обращения к вопросу о взаимодействии данных органов в ходе принудительного исполнения административных наказаний, назначенных в судебном порядке, в том числе о реализации должностным лицом органа публичной администрации, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, права на обжалование (опротестование) решений по делам об административных правонарушениях, вынесенных компетентными судебными органами.

СПЕЦИФИКА ИНТЕГРАТИВНОЙ ВЗАИМОСВЯЗИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И СУДОВ В ДЕЛАХ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО УСТРАНИМЫХ ДЕЛИКТАХ

При осуществлении контрольно-надзорного производства на уполномоченные контрольно-

надзорные органы публичной администрации возлагается обязанность выявлять и пресекать нарушения обязательных требований¹², установленных действующим законодательством РФ в соответствующей сфере деятельности. Признавая нарушение обязательных требований устранимыми, контрольно-надзорный орган публичной администрации вправе вынести предписание о необходимости его устранения, не возбуждая при этом производства по делу об административном правонарушении. А в случае невыполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований контрольно-надзорный орган публичной администрации вправе возбудить производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.5 КоАП РФ, и направить материалы дела с доказательствами в суд для вынесения постановления о назначении административного наказания. В этой ситуации прослеживается интегративная взаимосвязь органов публичной администрации и судов общей юрисдикции по делам об административно наказуемых деликтах, возникающих по результатам применения органом публичной администрации административно-пресекательных восстановительных мер, применяемых в ходе контрольно-надзорного производства в случае невыполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований¹³. Однако в настоящее время до сих пор остается проблемной ситуация, связанная с двойным административно-правовым преследованием, когда, наряду с вынесением предписания об устранении нарушений обязательных требований, за это же нарушение одновременно возбуждается производство по делу об административном правонарушении и лицо привлекается к административной ответственности, о чем свидетельствуют решения судов по делам об обжаловании предписаний контрольно-надзорных органов¹⁴. Представляется, что эта ситуация требует более пристального внимания

¹² Об обязательных требованиях в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ ; О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ ; О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 8 дек. 2020 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс» ; и др.

¹³ См., напр.: *Постановление* Шпаковского район. суда Ставропол. края от 29 окт. 2020 г. № 5-1507/2020 по делу № 5-1507/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/10E44gIYsd5R/>

¹⁴ См., напр.: *Решение* Островского район. суда Костром. обл. от 27 окт. 2020 г. № 2А-380/2020 2А-380/2020~М-347/2020 М-347/2020 по делу № 2А-380/2020. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/cGVA7nlDEwZv/> (по результатам проверки лицо привлечено к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ и выдано предписание в целях устранения выявленного нарушения, установлен срок для устранения).

не только со стороны ученых, но и со стороны контрольно-надзорных органов и законодателя для того, чтобы принять все меры для исключения из правоприменительной практики двойной квалификации нарушений и чрезмерного административного принуждения. Для решения данного вопроса необходимо разработать научно-обоснованную теорию разграничения составов нарушений обязательных требований и составов административных правонарушений, а также единую систему последовательно применяемых контрольно-надзорными органами публичной администрации мер административно-принудительного воздействия: от административно-пресекательных и восстановительных до административно-наказательных.

В ходе контрольно-надзорного производства по делам об административно устранимых деликтах органы публичной администрации обеспечивают взаимодействие с судебными органами. Интегративная взаимосвязь контрольно-надзорных органов публичной администрации и судов проявляется в следующих случаях:

1) необходимости установления факта нарушения обязательных требований путем обращения контрольно-надзорного органа с административно-исковым заявлением в суд в порядке, предусмотренном КАС РФ.

Например, при осуществлении судом производства по административным делам о признании информации, размещенной в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено (ст.ст. 265.1–265.5 гл. 27.1 КАС РФ), или производства по административным делам о признании информационных материалов экстремистскими (ст.ст. 265.6–265.10 гл. 27.2 КАС РФ);

2) наличия оснований у контрольно-надзорного органа публичной администрации для обращения в суд с административным исковым заявлением для принятия решения о приостановлении, запрете деятельности или ликвидации организации, применении иных ограничительных мер.

Например, при осуществлении судом производства по административным делам о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, друго-

го общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, либо о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, либо о прекращении деятельности средств массовой информации, либо об ограничении доступа к аудиовизуальному сервису (ст.ст. 262–265 гл. 27 КАС РФ);

3) наличия оснований у контрольно-надзорного органа публичной администрации для обращения в суд для принятия решения об аннулировании лицензии или соответствующего разрешения.

Так, если в первых двух случаях процессуальная форма обращения органа публичной администрации в суд определена в виде административного искового заявления и производство по данным категориям административных дел предусмотрены в КАС РФ, то при решении вопроса об обращении в суд о необходимости аннулировать лицензию или разрешение у органа публичной администрации, как у контрольно-надзорного органа, возникает ряд трудностей, связанных с тем, что в настоящее время не всегда установлена процессуальная форма обращения в суд (заявление, исковое заявление, административно-исковое заявление и др.), но и нет законодательно регламентированного административного судопроизводства по данным категориям административных дел. Однако объективная необходимость в законодательном урегулировании данного вопроса уже предопределена действующими федеральными законами, которые содержат указание на разрешение административного дела в судебном порядке в ситуации отсутствия правовой регламентации административного судопроизводства и требующие внимания со стороны ученых во взаимодействии с законодателем.

Например, в Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹⁵ лицензирующий орган обязан обратиться в суд с заявлением об аннулировании лицензии при наличии грубого нарушения лицензионных требований и неисполнении вновь выданного предписания об устранении данных нарушений (пп. 11, 12 ст. 20). Однако административное судопроизводство по административным делам об аннулировании лицензии в настоящее время в действующих

¹⁵ О лицензировании отдельных видов деятельности : федер. закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 янв. 2021 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

процессуальных кодексах не регламентировано. Аналогичным образом можно вести речь о Федеральном законе «Об оружии» (ст. 26)¹⁶, а также о приказе Росгвардии (п. 109)¹⁷, согласно которым предусмотрено направление лицензирующим органом заявления в суд об аннулировании лицензии на приобретение оружия и (или) разрешения на хранение оружия, выданных юридическому лицу, в случае неустранения допущенных им нарушений правил в сфере оборота оружия и патронов к нему в срок административного приостановления деятельности. Анализ судебной практики свидетельствует о том, что вопрос об аннулировании лицензии, выданной юридическому лицу, как правило, рассматривается арбитражными судами по общим правилам искового производства, предусмотренного в АПК РФ¹⁸. Наряду с этим лицензии, выданные органами публичной администрации гражданам, могут быть аннулированы лицензирующим органом по решению суда общей юрисдикции о лишении специального права (п. 3 ст. 26 Федерального закона «Об оружии»), при обращении прокурора в суд с административным иском заявлением. Суд в данном случае принимает решение по общим правилам административного искового производства в соответствии со ст.ст. 175–180 КАС РФ (например, решение об удовлетворении административного искового заявления прокурора о лишении гражданина специального права на приобретение, хранение и ношение охотничьего оружия, об аннулировании разрешения¹⁹). В данном случае интегративная взаимосвязь органа публичной администрации и судов заключается в том, что лицензирующий орган (орган публичной администрации), обеспечивает исполнение судебного решения об аннулировании выданных ранее им лицензии или разрешения.

Представляется, что судебный порядок аннулирования лицензий или разрешений, выданных гражданам, а также индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, должен быть

урегулирован в КАС РФ в виде самостоятельной главы «Производство по административным делам об аннулировании лицензии и (или) разрешения» и предусматривать единый порядок рассмотрения и разрешения судом административных дел данной категории по административным иском заявлением органов публичной администрации.

СПЕЦИФИКА ИНТЕГРАТИВНОЙ ВЗАИМОСВЯЗИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И СУДОВ В СБОРЕ И ОЦЕНКЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В ХОДЕ РАЗРЕШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫХ ДЕЛ

Специфика интегративной взаимосвязи между органами публичной администрации и судами по административно-деликтным делам в России заключается в том, что суды оценивают доказательства, собранные и документально оформленные органами публичной администрации, разрешают их по существу, принимая итоговые решения (судебные акты). Административное преследование по административно-деликтным делам суды не осуществляют, а при необходимости истребуют доказательства от органов публичной администрации либо возлагают на них обязанность обеспечить сбор недостающих в деле доказательств, возвращая материалы дела на доработку. Сбор доказательств в России по административно-деликтным делам является прерогативой органов публичной администрации, в отличие, например, от Германии, где на суды могут быть возложены функции судебного контроля и дознания на досудебных стадиях судопроизводства (например, дознание по обеспечению сбора доказательств для выдачи ордера на арест) [9, с. 566]. Применительно к нашей правовой системе и роли суда при осуществлении судебного контроля по административно-деликтным делам можно вести речь, например, о возложенной на судей по делам об административных правонарушениях

¹⁶ Об оружии : федер. закон от 13 дек. 1996 г. № 150-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия : приказ Росгвардии от 14 янв. 2020 г. № 8 : зарегистрировано в Минюсте России 25 июня 2020 г. № 58776. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См., напр.: Решение Арбитражного суда Красноярского края от 2 дек. 2019 г. по делу № А33-20172/2019. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/3Oaig3Ohzs5O/> (на основании заявления Управления Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по Красноярскому краю об аннулировании разрешения на хранение и использование оружия и патронов к нему, выданного обществу с ограниченной ответственностью Частная охранная организация «Илир»).

¹⁹ Решение Пригородного район. суда Свердлов. обл. от 18 нояб. 2020 г. № 2А-560/2020 2А-560/2020~М-488/2020 М-488/2020 по делу № 2а-560/2020/. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/d4BFgQhBy4VD/>

административно-процессуальной обязанности проконтролировать своевременность уплаты административного штрафа и в случае неисполнения назначенного судом административного наказания обеспечить своевременное направление судебного акта судебным приставам-исполнителям для принудительного его исполнения (ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ) и составления протокола об административном правонарушении по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (уклонение от исполнения административного наказания). Представляется, что вопрос о роли суда в обеспечении сбора доказательств и особенности взаимодействия с органами публичной администрации по административно-деликтным делам в России является одним из важных актуальных и перспективных для изучения и обсуждения в целях выработки единой научно-обоснованной теории, положен-

ной в основу законодательной и правоприменительной практики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Внесенные предложения о совершенствовании административно-процессуальных форм взаимодействия органов публичной администрации с судами общей юрисдикции и арбитражными судами по делам об административно устранимых и административно наказуемых деликтах, а также о необходимости более детального урегулирования административных производств и административных судопроизводств по данным категориям административно-деликтных дел при условии их реализации и нормативно-правовой регламентации позволят вести речь о единообразии правоприменительной практики в будущем.

Список литературы

1. Шергин А. П. Размышления об административно-деликтном праве // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5 (78). С. 175–182. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2017.78.5.175-182>
2. Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. № 7 (115). С. 68–78.
3. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2019. Т. 10, № 4. С. 626–654. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402>
4. Кононов П. И. К вопросу о понятии и видах административных органов // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2007. № 2 (17). С. 63–66.
5. Стахов А. И. Административно-охранительные меры, применяемые публичной администрацией в России: понятие и классификация // Вестник Омской юридической академии. 2013. № 2 (21). С. 23–26.
6. Стахов А. И. К вопросу о понимании, соотношении и перспективах развития внесудебного и судебного порядков разрешения дел, возникающих из административно-деликтных ситуаций с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. по материалам всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) / под ред. А. И. Каплунова. СПб. : С.-Петерб. ун-т МВД России, 2019. С. 276–285.
7. Стахов А. И. Автономизация административного процесса в Российской Федерации как ключ к познанию его границ и структуры // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 8–15. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-8-15>
8. Стахов А. И. О категорировании административных дел в Российской Федерации // Ex iure. 2020. № 3. С. 33–49. <https://doi.org/10.17072/2619-0648-2020-3-33-49>
9. Тарбагаев А. Н., Назаров А. Д. Судебный контроль и проблемы предупреждения преступлений и иных правонарушений в уголовном процессе в России и Германии // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9, № 3. С. 560–570. [https://doi.org/10.17150/1996-7756.2015.9\(3\).560-570](https://doi.org/10.17150/1996-7756.2015.9(3).560-570)

References

1. Shergin A. P. Reflections on Administrative Tort Law. *Actual Problems of Russian Law*. 2017;5:175-182. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2017.78.5.175-182> (In Russ.).
2. Bakhrah D. N. Encouragement in the Activities of Public Administration. *Journal of Russian Law*. 2006;7:68–78. (In Russ.).
3. Zelentsov A. B., Yastrebov O. A. The Concept of Public Administration in Modern Administrative Law (Comparative Legal Research). *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 2019;10(4):626-654. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402> (In Russ.).
4. Kononov P. I. For Question about Comprehension and States of Administrative Organs. *Herald of Vyatka State Humanitarian University*. 2007;2:63-66. (In Russ.).
5. Stakhov A. I. Administrative Protection Measures Applied By Public Administration in Russia: Concept and Classification. *Vestnik of the Omsk Law Academy*. 2013;2:23-26. (In Russ.).
6. Stakhov A. I. On the Issue of Understanding, Correlation and Development Prospects of Out-of-Court and Judicial Procedures for Resolving Cases Arising from Administrative-Tort Situations with the Participation of Legal Entities and Individual Entrepreneurs. In: Kaplunov A. I. (Ed.). *Actual Problems of Administrative and Administrative Procedural Law*. Saint Petersburg: Saint Petersburg University of the Ministry of the Interior of Russia Publ.; 2019. P. 276–285. (In Russ.).

7. Stakhov A. I. Autonomization of the Administrative Procedure in the Russian Federation as the Key to Understanding of Its Borders and Structure. *Administrative Law and Procedure*. 2020;11:8-15. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-8-15> (In Russ.).

8. Stakhov A. I. About Categorizing Administrative Cases in the Russian Federation. *Ex Jure*. 2020;3:33-49. <https://doi.org/10.17072/2619-0648-2020-3-33-49> (In Russ.).

9. Tarbagajev A. N., Nazarov A. D. Judicial Supervision and the Issues of Crime and Offense Prevention in the Criminal Procedure of Russia and Germany. *Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law*. 2015;9(3):560-570. [https://doi.org/10.17150/1996-7756.2015.9\(3\).560-570](https://doi.org/10.17150/1996-7756.2015.9(3).560-570) (In Russ.).

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021



Оригинальная научная статья

Производства по разрешению судебных и внесудебных административных споров как составные части административного процесса

Сергей Александрович Порываев*

✉ dwimmorberg@yandex.ru

Ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Россия

Аннотация. В настоящее время в Российской Федерации активно идет процесс конституционализации административного права. Он предполагает разграничение административного и административно-процессуального законодательства, а также формирование административно-процессуальных процедур, реализуемых в судебном и внесудебном порядке. Это в свою очередь требует четкого выделения отдельных административно-процессуальных производств, в том числе и производства по разрешению административных споров. На этом основании отмечается тот факт, что современное развитие административного права и процесса должно опираться на конституционные нормы, что предполагает существенную трансформацию отношения между публичной властью и частным лицом, превращая последнее в полноправного субъекта административных правоотношений, создавая новые функции административно-правового регулирования. В работе исследуется существующее административно-процессуальное законодательство, регламентирующее как внесудебный, так и судебный порядок разрешения административных споров. Изучается специфика отдельных законодательных актов в данной сфере. В частности, проведено сравнение общего и специального порядка разрешения внесудебных административных споров. Проведен анализ правового регулирования таких порядков, отмечаются особенности отдельных способов законодательного регулирования внесудебного порядка разрешения административных споров. В статье также сопоставлены административно-правовосстановительные и административно-реабилитационные административные споры. Судебное разрешение административных споров имеет существенную специфику, обусловленную особым местом судебной власти в правовом государстве. Это выражается в особых правовых последствиях судебного решения, а также в применении административно-правовых принципов для более эффективной защиты прав и законных интересов участников правоотношений. По итогам исследования делаются выводы о факте формирования в рамках административно-процессуального законодательства производства по разрешению административно-правовых споров как во внесудебном, так и в судебном порядке, отмечаются недостатки и проблемы его правового регулирования, предлагаются пути их устранения, способные помочь совершенствованию анализируемого производства. Закрепление процедур разрешения внесудебных административно-правовых споров должно осуществляться в едином законодательном акте, а не в рамках разрозненных законов и подзаконных правовых актов. Кроме того, разрешение судебных административно-правовых споров должно быть унифицировано в рамках КАС РФ, однако с учетом тех позитивных элементов, которые имеются на данный момент в АПК РФ.

Ключевые слова: административно-правовые споры; внесудебный порядок; судебный порядок; административный процесс; административные производства.

Для цитирования: Порываев С. А. Производства по разрешению судебных и внесудебных административных споров как составные части административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 3. С. 350–358. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-350-358>

Original scientific article

Proceedings for the Resolution of Judicial and Non-Judicial Administrative Disputes as Part of the Administrative Process

Sergei A. Poryvaev**

✉ dwimorberg@yandex.ru

69 Novocheremushkinskaya st., Moscow, 117418, Russia

Abstract. Currently, the process of constitutionalization of administrative law is actively underway in the Russian Federation. It involves the differentiation of administrative and administrative-procedural legislation, as well as the formation of procedures of the administrative process implemented in judicial and non-judicial forms. This, in turn, requires a clear allocation of separate administrative-procedural proceedings, including proceedings for the resolution of administrative disputes. On this basis, the fact is noted that the modern development of administrative law and process should be based on constitutional norms, which implies a significant transformation of the relationship between public authorities and private individuals, turning the latter into a full-fledged subject of administrative legal relations, creating new functions of administrative legal regulation. The research paper analyzes the existing administrative-procedural legislation regulating both non-judicial and judicial procedures for resolving administrative disputes. The specifics of individual legislative acts in this area are studied. In particular, a comparison is made between the general and special procedures for resolving out-of-court administrative disputes. The research paper analyzes the legal regulation of such procedures, the features of individual methods of legislative regulation of the out-of-court procedure for resolving administrative disputes are noted. The article also compares administrative recovery and administrative-rehabilitation administrative disputes. Judicial resolution of administrative disputes has significant specifics due to the special place of the judiciary in a state governed by the rule of law. This is expressed in the special legal consequences of a court decision, as well as in the application of administrative legal principles for more effective protection of the rights and legitimate interests of participants in legal relations. Based on the results of the study, conclusions are drawn about the fact that within the framework of administrative procedure legislation, proceedings are formed to resolve administrative disputes both out of court and in court. It also notes the shortcomings and problems of its legal regulation, suggests ways to eliminate them, which can help improve the analyzed production. The consolidation of the procedures for resolving out-of-court administrative and legal disputes should be carried out in a single legislative act, and not within the framework of separate laws and subordinate legal acts. In addition, the resolution of judicial administrative and legal disputes should also be unified within the framework of the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation, however, taking into account the positive elements that are currently available in the Code of Arbitration Proceedings of the Russian Federation.

Keywords: administrative-legal disputes; out-of-court procedure; court procedure; administrative process; administrative proceedings; administrative procedures.

For citation: Poryvaev S. A. Proceedings for the Resolution of Judicial and Non-Judicial Administrative Disputes as Part of the Administrative Process. *Siberian Law Review*. 2021;18(3):350-358. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-3-350-358> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Формирование и развитие административно-процессуального законодательства представляет собой одну из важных характерных черт современной российской правовой системы. Основой для таких преобразований являются положения ст. 72 Конституции РФ, согласно которой в России административно-процессуальное законодательство существует не как часть администра-

тивного, а как самостоятельный нормативный массив.

Конституция РФ задает определенную парадигму развития всех отраслей права, в том числе административного и административно-процессуального. Новая парадигма существенно трансформирует отношения между публичной властью и частным лицом, превращая последнее в полноправного субъекта административных

© Poryvaev S. A., 2021

** Associate Professor at the N. G. Salishcheva Department of Administrative Law and Process at the Russian State University of Justice, Candidate of Legal Sciences; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8313-655X>

правоотношений, создавая новые функции административно-правового регулирования, а именно:

1) правообеспечительную, призванную обеспечить реализацию прав и свобод граждан и организаций;

2) правозащитную, связанную с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод и обеспечивающую их гарантированность [1, с. 31].

В связи с этим необходимо формирование такого механизма административно-правового и административно-процессуального регулирования, который, с одной стороны, гарантировал бы максимальное ограничение самой возможности административного произвола, неоправданного вмешательства в сферу частных интересов, а с другой стороны, обеспечивал бы повышение эффективности государственного регулирования в целях защиты интересов общества и государства [2, с. 13]. Этот механизм должен реализовываться как в судебном, так и во внесудебном порядке.

ОБЩЕЕ ЗНАЧЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО РАЗРЕШЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ В СОВРЕМЕННОМ ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ

В правовом государстве властные полномочия публичной администрации не являются беспредельными, но ради общественного блага должны быть ограничены правовыми нормами. Данные ограничения устанавливаются нормами административного права, определяющими правовые процедуры осуществления власти и гарантии прав частных лиц. Однако в процессе реализации властных полномочий неизбежны споры, которые определяются как административно-правовые, так как возникают из административных правоотношений. Такие споры требуют конкретных механизмов для своего разрешения, как внесудебных, так и судебных. Целью же функционирования указанного механизма является обеспечение законности публично-властной деятельности и защита субъективных прав в процессе разрешения судами и иными компетентными органами административно-правовых споров.

В российской административно-правовой науке мнение о том, что рассмотрение административно-правовых споров имеет своей целью и охрану режима законности, и защиту субъек-

тивных прав граждан, высказывалось уже довольно давно [3, с. 9–10]. Это мнение основано на том, что гражданин имеет субъективные публичные права, которые должны признаваться и защищаться государством, а обеспечение режима законности в деятельности публичной власти имеет своей целью не только нормальное функционирование государственного аппарата само по себе, но и защиту прав и свобод граждан и организаций, вступающих в правоотношения с этим аппаратом. В настоящее время, например, А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов указывают, что административно-правовой спор как конфликт, возникающий из административно-правовых отношений, представляет собой спор о субъективном публичном праве, т. е. о праве, принадлежащем определенному лицу в правоотношении с участием частных лиц и административных органов, действующих как публичная власть, а также о законности использования этими органами публичных полномочий в отношениях с частными лицами¹.

ПРОИЗВОДСТВО ПО РАЗРЕШЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ КАК ЧАСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Возникает практически и научно значимый вопрос об относимости производства по разрешению административно-правовых споров к системе административных производств, которые в своей совокупности и образуют административно-процессуальное право.

Довольно подробно и детально проработанные критерии выделения административно-процессуальных производств предложены в рамках интегративной концепции административного процесса [4, с. 3–15], согласно которой:

1) в рамках административного процесса приводится в действие публично-правовой механизм, позволяющий физическим лицам и организациям беспрепятственно реализовать возникшие у них в административных и иных публичных правоотношениях субъективные публичные права и обязанности;

2) административный процесс осуществляется специально уполномоченными административно-публичными органами и организациями;

3) в рамках административного процесса обеспечивается как интеграция, так и защита частных и публичных прав и законных интересов;

¹ Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : Статут, 2017. С. 22.

4) административный процесс представляет собой внешневластную деятельность уполномоченных субъектов, направленную на разрешение конкретных административных дел;

5) административный процесс может возбуждаться по инициативе как физических лиц и организаций, так и субъектов публичной власти;

6) применение норм в административном процессе осуществляется путем совершения уполномоченными субъектами властных действий и принятия ими властных решений в отношении физических лиц и организаций в одностороннем порядке в соответствии с административными процедурами;

7) административный процесс – комплексная деятельность, проходящая несколько последовательно сменяющих друг друга стадий, на каждой из которых решаются определенные задачи и для этого совершаются необходимые юридически значимые действия, принимаются административно-процессуальные акты, оформляются документы, имеющие значение для дела. Завершением же является принятие итогового решения, которым по существу разрешается правовой вопрос, послуживший основой дела.

Данные критерии можно применить в том числе и к производству по разрешению административно-правовых споров, которое автономизируется из общего массива административных производств как самостоятельная специфическая административно-процессуальная форма деятельности публичной администрации по осуществлению административно-публичных функций, один из комплексных (концептуальных) подвидов административного процесса [5, с. 14–15].

Эти критерии практически в равной степени проявляются как в части споров, разрешаемых в судебном порядке, так и в отношении споров, разрешаемых во внесудебном порядке. Оба эти вида споров могут быть характеризуемы как административно-правовые, так как иницируются заявлением частным лицом требований о защите своих субъективных прав и законных интересов, которые нарушены теми или иными актами или действиями (бездействием) публичной администрации, имеющими место при реализации публично-властных функций.

СПЕЦИФИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО РАЗРЕШЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ ВО ВНЕСУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ

Значение производства по рассмотрению административно-правовых споров состоит в том числе и в том, что он служит механизмом уменьшения нагрузки судебной власти, так как позволяет разрешить какую-то часть административных дел самостоятельно, без привлечения суда. Тем самым подкрепляются конституционные положения о разделении ветвей власти и их самостоятельности. В этом плане необходимо отметить введение механизма обязательного досудебного оспаривания субъектами предпринимательской деятельности решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц в соответствии с ч. 2 ст. 39 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»². Такая новелла подчеркивает значение досудебного рассмотрения административно-правовых споров в современной правовой системе. При этом одновременно устанавливается обязанность подавать жалобы в электронной форме через специальный портал, что вызывает определенные сомнения, так как может повлечь ограничение права на подачу жалобы теми лицами, которым затруднен доступ к Интернет-связи.

Самостоятельное развитие производства по рассмотрению административно-правовых споров во внесудебном порядке требует и совершенствования его нормативного регулирования. Уровень гарантий прав и свобод участников соответствующих правоотношений, уровень процессуальной разработки указанного производства должны быть достаточными для поддержания доверия между публичной властью и гражданами, что чрезвычайно важно для современного этапа развития российского общества [6, с. 21].

В настоящее время производство по разрешению административно-правовых споров урегулировано рядом законодательных актов, среди которых основополагающее значение имеет Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³. Но наряду с ним действуют также законы, устанавливающие специальный порядок

² О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 31, ч. 1, ст. 5007.

³ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060.

рассмотрения обращений и разрешения споров в конкретных сферах общественной жизни. Среди таковых, содержащих более или менее детальное правовое регулирование, можно назвать федеральные законы «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴, «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁵, «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»⁶, «Об исполнительном производстве»⁷, «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁸, «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁹, Налоговый кодекс Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что и нормативное регулирование производства по разрешению административно-правовых споров во внесудебном порядке не всегда является достаточно полным. Кроме того, в ряде случаев специальные законодательные акты имеют определенные положительные элементы, которые отсутствуют в базовом законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Так, в законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» довольно слабо отражена стадийность административного процесса. Требования к оформлению и конкретному содержанию итогового решения, которым разрешается дело, также довольно неопределенные. В противоположность этому в производстве по разрешению споров в налоговых органах законодательство выделяет несколько видов возможных решений, конкретизируя тем самым их содержание. В производстве по разрешению споров в таможенных органах, кроме выделения нескольких видов решений, законодательство устанавливает достаточно детальный перечень требований к содержанию любого из них.

Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» выделяет фактически только два варианта промежуточных процессуальных решений: о направлении заявления на рассмотрение по компетенции и о продлении срока рассмотрения дела. При этом производство по рассмотрению споров в налоговых или таможенных органах, например, предполагает различные дополнительные виды промежуточных процессуальных актов, в частности, решения о приостановлении действия тех мер принудительного или ограничительного характера, которые обжалуются.

СПЕЦИФИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО РАЗРЕШЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ В СУДЕБНОМ ПОРЯДКЕ

Судебные административные споры в наибольшей степени отвечают всем критериям административного процесса. Судебный порядок разрешения административно-правовых споров детально урегулирован процессуальным законодательством. Строгий процессуальный порядок обеспечивает реализацию права на судебную защиту в полном объеме, а также точное, полное и всестороннее выяснение обстоятельств дела для защиты не только частных, но и публичных интересов и обеспечения их баланса. Специальная функция судебной власти как власти, по преимуществу, правозащитной предполагает использование максимально широкого набора средств по обеспечению законности для общества в целом и для каждого физического и юридического лица, в частности. При этом в ходе рассмотрения дела в суде как административный истец, так и административный ответчик являются полноправными участниками процесса. Они имеют одинаковую процессуальную правоспособность и могут активно пользоваться своими процессуальными правами и самостоятельно исполнять свои процессуальные обязанности.

⁴ О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 3 авг. 2018 г. № 289-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32, ч. 1, ст. 5082.

⁵ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

⁶ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28, ст. 2790.

⁷ Об исполнительном производстве : федер. закон от 2 окт. 2007 г. № 229-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 41, ст. 4849.

⁸ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : федер. закон от 8 авг. 2001 г. № 129-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. 1, ст. 3431.

⁹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4179.

Стороны равны перед судом, который выполняет функцию беспристрастного арбитра, решающего вопросы законности того или иного правового акта, нарушения этим актом прав и свобод граждан или организаций. Суд, разрешающий дело, организационно, функционально и юридически отделен от всех иных участников производства по делу, осуществляя деятельность по разрешению социальных конфликтов, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, обеспечивая при этом как проверку законности актов и действий (бездействия) публичной власти, так и защиту субъективных прав частных лиц.

В настоящее время такие споры в целом можно разделить на административно-правовосстановительные и административно-реабилитационные. Правовой основой судебных административных споров выступают Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – АПК РФ). В целом же законодательство об административном судопроизводстве направлено на осуществление судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций от нарушений со стороны публичной администрации, выступая, как отмечается в науке, процессуальной формой жизни материальных административно-правовых норм [7, с. 10].

Административно-правовосстановительные споры связаны с восстановлением прав, свобод, законных интересов физических лиц, а также прав и законных интересов организаций, нарушенных либо ущемленных решениями, действиями (бездействием) органов публичной администрации, ее представителей, иных субъектов, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, которые при этом не носят принудительного характера. К таким спорам в настоящее время относятся:

1) дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; дела об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых

организаций; дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

2) дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части; дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами.

Специфика административно-реабилитационных споров состоит в том, что они обязательно связаны с применением к физическим лицам и организациям мер административной ответственности, а также иных административно-принудительных мер. В настоящее время к таким спорам относятся:

1) дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности;

2) дела об оспаривании актов, действий (бездействия), совершаемых в рамках контрольно-надзорного производства по выявлению нарушений обязательных требований.

Стоит отметить, что действующее административно-процессуальное законодательство об административном судопроизводстве на данный момент не выделяет в особое производство дела о нарушении обязательных требований, к которым относятся дела об оспаривании предписаний контрольно-надзорных органов, об оспаривании отзыва лицензий, отзыва продукции, а также отдельных промежуточных процессуальных решений, действий (бездействия) в ходе контрольно-надзорного производства. Данные категории дел возникают из-за оспаривания применения административно-принудительных мер. Эта специфика в настоящий момент законодателем никак не учтена, а рассмотрение таких дел рассредоточено по разным процессуальным кодексам. АПК РФ содержит отдельное производство по рассмотрению дел об оспаривании внесудебных решений органов власти о привлечении к административной ответственности, тогда как Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не выделяет такие дела из общего массива дел об административных правонарушениях, устанавливая единые правила рассмотрения всех дел об оспаривании решений (как судебных, так и внесудебных) о привлечении к административной ответственности, что нельзя признать удачным способом правового регулирования, так как тем самым подрывается конституционный принцип разделения ветвей власти.

Важно учитывать, что суд, осуществляя производство по разрешению административного спора, выступает независимым арбитром, не связанным организационно или функционально ни с органом, принявшим акт, ни с лицом, этот акт оспаривающим. Независимость суда, гарантии объективной и всесторонней проверки акта обеспечиваются и специальными процессуальными правилами осуществления административного судопроизводства, закрепленными законодательно. Такая деятельность судов может совершенно обоснованно рассматриваться как входящая в предмет регулирования административно-процессуального права. Так, А. И. Каплунов указывает, что после принятия и вступления в силу КАС РФ административный процесс включает в себя деятельность суда по рассмотрению административных дел, в рамках которой обеспечивается законность актов и действий субъектов публичной администрации [8, с. 23].

Одним из специфических свойств производства по разрешению административных споров в судебном порядке является то, что суд не наделен полномочиями по отмене административно-правового акта, так как иное означало бы нарушение принципа разделения ветвей власти. Суд может лишь признать акт недействующим или незаконным со дня его принятия или с другой устанавливаемой судом даты. Как отмечают, в частности, Н. М. Чепурнова и Е. А. Дюкова, «в возможностях воздействовать на общественные отношения судебный контроль носит усеченный характер, заключающийся лишь в дисквалификации незаконной или неконституционной правовой нормы либо предписании органу власти или должностному лицу в случае установления нарушения закона при его реализации... В отличие от этого, органы законодательной и исполнительной власти, выполняющие контрольные функции, вправе совершать более широкий круг действий» [9, с. 16–18].

Чтобы правомерно осуществлять деятельность по разрешению административных споров, судам важно учитывать и применять принципы права. Как отмечалось, например,

В. В. Ершовым [10, с. 14–15], принципы, являясь одной из форм права, отличаются от правовых норм и правил поведения, содержащихся в иных формах права, максимальной абстрактностью, высшей степенью обобщенности, фундаментальностью, предельным освобождением от конкретики и частных, устойчивостью, стабильностью, универсальностью, объективным характером и независимостью от произвольного усмотрения законодателя. Они должны определять единообразное и системное развитие отечественного права, отражать главное, устойчивое, закономерное в праве, сущность российского права в целом. Принципы должны зависеть не от субъективного усмотрения законодателя, а от объективно существующих и изменяющихся общественных отношений.

А. Л. Кононов указывал, что под правовыми принципами должны пониматься именно правовые, а не политические идеи. В таком случае они становятся способными служить критерием оценки этих норм судами. Именно поэтому теория общих принципов права появилась во французской юриспруденции в середине XX в. в связи с потребностями судебной практики [11, с. 82–86].

Важность соответствия нормативных административно-правовых актов правовым принципам подчеркнул Конституционный Суд РФ, указав, что принципы являются критерием и мерой оценки правомерности всех нормативных правовых актов и могут напрямую применяться судами¹⁰. Верховный Суд РФ в своих актах также поднимал вопрос о правовых принципах и их месте в правовой системе Российской Федерации¹¹.

Невозможно противопоставлять российские и международные принципы права. В российской науке указывается на тесную взаимосвязь международных и внутригосударственных форм права в современной российской правовой системе, которая проявляется, во-первых, в восприятии современных правовых форм, существующих в правовых системах европейских стран; во-вторых, в определении приоритета применения общепризнанных принципов и норм

¹⁰ По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 27 янв. 2004 г. № 1-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 5, ст. 403.

¹¹ О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 10 окт. 2003 г. № 5 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2003. № 12.

международного права, которые способствуют интеграции и сближению в плане общих правовых концепций, единых правовых понятий, механизмов обеспечения законности и защиты прав и свобод участников правоотношений [12, с. 198].

Опыт зарубежных стран ценен для России и тем, что во многих из них принципы вырабатывались административными судами и трибуналами десятилетиями, причем на основе конституционных идей и международных актов, что придает им особое значение [13, р. 117–126]. В зарубежных странах общеправовые принципы становятся не декларативными, а инструментальными, что обусловлено именно их многолетним развитием судами [14, р. 195–207].

Определенные принципы права могут быть обозначены как административно-правовые принципы или принципы административно-правового регулирования в связи с тем, что они применяются для регулирования административных правоотношений. При этом административно-правовые принципы определяют как содержание правовых актов, так и процедуру их разработки и принятия, всесторонне регламентируя властную деятельность административно-публичных органов. Следовательно и суды, разрешая административные споры, должны применять данные принципы для оценки законности оспариваемых актов при разрешении судебных административных споров для более эффективной защиты прав и законных интересов участников правоотношений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом можно отметить, что на данный момент административно-процессуальное законодательство, регламентирующее разрешение как внесудебных, так и судебных административно-правовых споров отличается разрозненностью и недостаточной систематизацией. Его дальнейшее совершенствование является насущной задачей правовой науки и практики. Представляется желательным развитие данных видов производств как унифицированных в рамках, с одной стороны, КАС РФ, с другой – специального

единого закона о разрешении административно-правовых споров во внесудебном порядке. Это позволило бы повысить уровень гарантий субъектов административно-процессуальных отношений и достичь большей эффективности административно-процессуального регулирования.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1) в настоящее время в правовой системе России сформировалась система производств по разрешению административно-правовых споров как в судебном, так и во внесудебном порядке;

2) существующие правовые нормы, регламентирующие данное производство, не в полной мере соответствуют требованиям эффективности правового регулирования и нуждаются в совершенствовании;

3) в качестве ориентира для совершенствования внесудебного порядка административно-правовых споров можно использовать уже существующие нормы, регламентирующие разрешение таких споров в таможенных и налоговых органах;

4) представляется, что закрепление процедур разрешения внесудебных административно-правовых споров должно осуществляться в едином законодательном акте, а не в рамках разрозненных законов и подзаконных правовых актов;

5) разрешение судебных административно-правовых споров также должно быть унифицировано в рамках КАС РФ с учетом тех позитивных элементов, которые имеются на данный момент в АПК РФ и с продуманной дифференциацией споров на административно-правовосстановительные и административно-реабилитационные с учетом их специфики;

6) судебное разрешение административных споров имеет существенную специфику, обусловленную особым местом судебной власти в правовом государстве. Это выражается в особых правовых последствиях судебного решений, а также в применении административно-правовых принципов для более эффективной защиты прав и законных интересов участников правоотношений.

Список литературы

1. Зеленцов А. Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 22–37.
2. Аврутин Ю. Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 4–15.
3. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы. М. : Право и Жизнь, 1925. 244 с.

4. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15.
5. Стахов А. И. Автономизация административного процесса в Российской Федерации как ключ к познанию его границ и структуры // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 8–15. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-8-15>
6. Зюзин В. А. О некоторых проблемах понимания и обеспечения исполнения судебных актов, имеющих административно-процессуальное значение // Административное право и процесс. 2020. № 11. С. 21–25. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-21-25>
7. Соловей Ю. П. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как законодательная основа судебного контроля за реализацией дискреционных полномочий публичной администрации // Административное право и процесс. 2016. № 1. С. 5–10.
8. Каплун А. И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. 2016. № 10. С. 19–26.
9. Чепурнова Н. М., Дюкова Е. А. Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства // Российский судья. 2007. № 10. С. 16–18.
10. Ершов В. В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // Российский судья. 2009. № 5. С. 13–18.
11. Кононов А. Л. Об общих принципах права во французской и бельгийской судебной практике по административным делам // Государство и право. 2001. № 3. С. 82–86.
12. Ордина О. Н. Развитие системы источников административного права России в условиях глобализации. М. : Юрлитинформ, 2013. 400 с.
13. Ginsburg T. Written Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law // University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper. 2010. № 331. P. 117–126.
14. Harlow C. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values // The European Journal of International Law. 2006. Vol. 17, iss. 1. P. 187–214. <https://doi.org/10.1093/ejil/chi158>

References

1. Zelentsov A. B. Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation as a Prerequisite for Changing the Paradigm in the Theory of Administrative Law. *Administrative Law and Procedure*. 2015;11:22-37. (In Russ.).
2. Avrutin Yu. E. Place of the Institute of Administrative Court Proceedings in the Legal System of Modern Russia in the Context of Ensuring Proper Public Administration. *Administrative Law and Procedure*. 2015;11:4-15. (In Russ.).
3. Zagryatskov M. D. *Administrative Justice and the Right of Complaint*. Moscow: Pravo i Zhizn' Publ.; 1925. 244 p. (In Russ.).
4. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. Administrative Procedure and Administrative-Procedure Law in Russia: Conceptual Problems of Contemporary Development. *Administrative Law and Procedure*. 2013;12:3-15. (In Russ.).
5. Stakhov A. I. Autonomization of the Administrative Procedure in the Russian Federation as the Key to Understanding of Its Borders and Structure. *Administrative Law and Procedure*. 2020;11:8-15. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-8-15> (In Russ.).
6. Zyuzin V. A. On Some Issues of Understanding and Ensuring of Execution of Judicial Acts of Administrative Procedural Importance. *Administrative Law and Procedure*. 2020;11:21-25. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2020-11-21-25> (In Russ.).
7. Solovey Yu. P. Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation as a Legislative Framework for Judicial Control of Implementation of Discretionary Powers of Public Administration. *Administrative Law and Procedure*. 2016;1:5-10. (In Russ.).
8. Kaplunov A. I. The Law on Administrative Proceedings and Its Impact on Further Development of the Theory of the Administrative Process and the Formation of Administrative-Procedural Law as a Branch of Law. *State and Law*. 2016;10:19-26. (In Russ.).
9. Chepurnova N. M., Dyukova E. A. Judicial Control as a Type of State Control Activity. *Russian Judge*. 2007;10:16-18. (In Russ.).
10. Ershov V. V. Legal Nature of Principles of Russian Law: Theoretical and Practice Aspects. *Russian Judge*. 2009;5:13-18. (In Russ.).
11. Kononov A. L. On Common Principles of Law in French and Belgian Practice on Administrative Cases. *State and Law*. 2001;3:82-86. (In Russ.).
12. Ordina O. N. *Development of the System of Sources of Administrative Law in Russia in the Context of Globalization*. Moscow: Yurlitinform Publ.; 2013. 400 p. (In Russ.).
13. Ginsburg T. Written Constitutions and the Administrative State: On the Constitutional Character of Administrative Law. *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*. 2010;331:117–126.
14. Harlow C. Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. *The European Journal of International Law*. 2006;17(1):187-214. <https://doi.org/10.1093/ejil/chi158>

Поступила | Received
7.07.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
14.09.2021

Принята к публикации | Accepted
14.09.2021

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. Стариков; 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 законодательская 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 законодательная 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. Стариловым 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

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

В целях повышения качества публикуемых материалов все присланные работы (научные статьи, сообщения, обзоры, рецензии и т. д.) проходят рецензирование, а также проверку системой «Антиплагиат». К рассмотрению принимаются только оригинальные статьи, ранее не публиковавшиеся в других изданиях и не находящиеся на рассмотрении в других изданиях. Предоставляемая для публикации статья должна быть актуальной, обладать новизной, содержать постановку задач (проблем), описание основных результатов исследования, полученных автором, выводы. Статьи принимаются на русском и/или английском языке. Материалы для публикации на английском языке представляются зарубежными авторами без перевода в какой-либо их части на русский язык.

Требования к оформлению рукописи научной статьи, направляемой в журнал

Рукопись научной статьи (далее – рукопись, статья) представляется в электронном виде в формате, поддерживаемом Microsoft Word версии 2007 или выше (doc, docx, rtf). Приоритетной формой представления рукописи является заполнение формы на сайте журнала <https://www.siberianlawreview.ru/jour/author/submit/1>. Рукопись статьи для публикации с лицензионным договором в 2 экземплярах и заявкой автора может быть также направлена на электронную почту редакции (nauka@siblu.ru).

Рукопись принимается на русском и английском языках, при этом она должна соответствовать профилю журнала и отражать результаты оригинальных научных исследований.

Общий объем рукописи (всех ее структурных элементов) должен составлять от 20 до 40 страниц машинописного текста или 40–45 тыс. знаков с учетом пробелов.

При наборе текста необходимо использовать шрифт Times New Roman. Размер шрифта для основного текста рукописи – 14 пт, сносок – 12; нумерация сносок сквозная. Межстрочный интервал – полуторный. Расстановка переносов не применяется.

Перед текстом статьи указывается УДК.

Статья в обязательном порядке должна включать следующие структурные элементы:

- название статьи;
- сведения об авторах;
- аннотацию;
- ключевые слова;
- введение;
- основную часть статьи, состоящую из двух и более разделов, каждый из которых должен иметь собственное наименование;
- заключение;
- благодарности (данный раздел включается по усмотрению автора);
- список литературы (на русском и английском языках).

Наименования структурных элементов статьи «Аннотация», «Ключевые слова», «Введение», «Заключение», «Благодарности», «Список литературы» должны быть воспроизведены в тексте статьи. Структурные элементы статьи не нумеруются.

Название статьи (не более 10 слов) должно содержать основные ключевые слова, характеризующие содержание статьи. Указывается на русском и английском языках. Располагается по центру в верхней части листа.

Сведения об авторах указываются в следующей строке после названия статьи с выключкой вправо, без сокращений, на русском и английском языках и включают в себя: фамилию, имя, отчество, должность, место работы (организация, город, страна; название организации, соответствующее указанному в ее уставе), ученая степень, ученое звание, адрес электронной почты, почтовый адрес (рабочий или домашний), номер контактного телефона.

Авторы в обязательном порядке указывают свои идентификаторы (ORCID iD, Researcher ID). Если таковые отсутствуют, авторам необходимо предварительно зарегистрироваться на <https://orcid.org>.

Очередность упоминания авторов зависит от их вклада в выполненную работу. Авторы могут указываться в алфавитном порядке, если их вклад в исследование равноценен.

Аннотация (объем 250–300 слов) – самостоятельный источник информации о статье, краткая характеристика работы, представляется на русском и английском языках. Аннотация должна быть логичной и отражать основное содержание статьи (предмет, цель, методы и выводы исследования). Сведения, содержащиеся в названии статьи, не должны повторяться в тексте аннотации. Следует избегать лишних вводных фраз (например, «автор статьи рассматривает...»). Исторические справки, если они не составляют ос-

новное содержание публикации, описание ранее опубликованных работ и общеизвестные положения, в аннотации не приводятся. Рекомендуется составлять аннотацию в соответствии со структурой ее основной части, выбирая из каждого раздела самые важные сведения, дающие в совокупности полное представление о содержании статьи.

Аннотацию рекомендуется составлять после завершения работы над статьей. Особое внимание следует уделить качеству перевода.

Ключевые слова (5–10 слов или словосочетаний) должны отражать специфику темы, объект и результаты исследования. Ключевые слова или словосочетания отделяются друг от друга точкой с запятой.

Введение должно содержать обоснование актуальности и новизны темы исследования, обзор литературы по теме исследования, постановку исследовательской проблемы, формулирование гипотезы исследования, описание методов, которые использовались для получения результатов, указание на цели и задачи исследования.

Основная часть статьи, состоящая из двух и более разделов, включает в себя фактические результаты исследования, их интерпретацию, в том числе оценку соответствия полученных результатов гипотезе исследования, обобщение его итогов, сравнение с результатами других исследователей, предложения по практическому применению результатов исследования, а также по направлению будущих исследований.

Заключение содержит главные идеи статьи, итоги исследования без дословного воспроизведения формулировок, содержащихся в основной части статьи.

Благодарности. Данный структурный элемент включается в статью по усмотрению автора в целях выражения признательности коллегам за помощь в подготовке статьи, критические комментарии, которые позволили улучшить содержание рукописи, благодарности за финансовую поддержку исследования юридическими и физическими лицами. Здесь же может содержаться указание на то, за счет каких грантов, контрактов, стипендий удалось провести исследование.

Список литературы должен содержать ссылки на все научные источники информации, упомянутые в тексте статьи.

Литература, используемая при написании статьи, должна отражать современное состояние вопроса, включать публикации как в отечественных, так и в зарубежных журналах и изданиях.

Список приводится в конце статьи, выстраивается по порядку упоминания источников в тексте, а не по алфавиту, независимо от названия и языка источника, и пронумеровывается. В одном пункте перечня следует указывать только один источник информации.

Список литературы на русском языке оформляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления» и тщательно выверяется.

В списке литературы сведения об используемом издании должны обязательно содержать указание на издательство, общее количество страниц в используемом издании либо на конкретные страницы, где содержится соответствующий материал, если издание имеет периодический характер.

Если источник имеет DOI, то его указание является обязательным.

По тексту статьи даются отсылки к необходимому номеру библиографической записи из составленного списка, которые приводятся в квадратных скобках. Если отсылка к источнику информации в тексте статьи встречается несколько раз, то в квадратных скобках повторно указывается его номер из списка (без каких-либо изменений в самом библиографическом списке). В случае прямого цитирования обязательно указывают номер страницы (например: [1, с. 25], [1, с. 59–60]).

Обязательные параметры списка литературы:

- не менее 10–12 источников, из них: не менее 25 % источников – зарубежные (из которых 10 % – статьи из журналов, индексируемых в Web of Science, Scopus; работы на английском, немецком, французском языках, опубликованные в периодических научных изданиях (не дополнительных выпусках), а также статьи в сборниках трудов конференций и монографии, опубликованные в издательствах, не замеченных в применении недобросовестной издательской политики);
- не более 15 % источников – монографии;
- ссылки на литературу, опубликованную ранее 2009 г., должны быть единичными, кроме исследований, отражающих исторический аспект проблемы;
- не допускается самоцитирование. В случае невозможности избежать упоминания о ранее опубликованных автором трудах следует указать лишь на то, что автор уже рассматривал данный вопрос, при этом ссылки на опубликованные труды в тексте статьи не делаются, и в списке литературы они не приводятся.

Не включаются в список литературы следующие внеаучные источники информации:

- диссертации, авторефераты диссертаций;
- учебники, учебные пособия;
- нормативные правовые акты, судебные акты;
- правила, стандарты, патентные документы;
- словари, энциклопедии, другие справочники;
- доклады, отчеты, протоколы, данные статистики;
- средства массовой информации, интернет-ресурсы.

Ссылки на перечисленные внеаучные источники информации приводятся в подстрочных сносках.

Подстрочные сноски оформляются как примечания, вынесенные из текста вниз страницы, со сквозной нумерацией в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления».

В **списке литературы на английском языке (References)** порядок источников должен соответствовать русскоязычному списку литературы. При переводе русскоязычных источников рекомендуется проверять наличие официального опубликованного перевода.

После описания источника необходимо указать язык издания, если оно было опубликовано на русском языке – (In Russ.).

Транслитерация применяется в следующих случаях:

- для обозначения фамилии, имени, отчества (при наличии) авторов источника;
- для собственных названий издательств, например: Nauka, Yurlitinform;
- если нет информации об использовании журналом англоязычного названия (рекомендуется проверить на официальном сайте данного журнала).

Транслитерация производится по стандарту BSI.

При подготовке списка литературы можно обратиться к автоматическим системам подготовки списка литературы (EndNote, Mendeley, Zotero и др.)

Формулы, таблицы и рисунки, приводимые в статье, должны быть пронумерованы, а рисунки и таблицы также и названы, к ним должны быть отсылки в тексте статьи. В таблицах не должно быть пустых граф. Простые внутрострочные и однострочные формулы, а также рисунки и таблицы должны быть набраны без использования специальных редакторов. Рисунки и формулы также прилагаются к статье отдельными файлами в формате JPEG с разрешением не менее 300 dpi.

Не допускаются во всех структурных элементах статьи:

- набор шрифтом «все прописные»;
- полужирное начертание;
- наличие двух и более пробелов подряд;
- знаки табуляции;
- абзацный отступ пробелами и (или) знаком табуляции;
- мягкий перенос;
- разреженный и (или) уплотненный шрифт.

В случае несоответствия статьи установленным требованиям к оформлению и (или) содержанию решением редакционной коллегии статья отклоняется, о чем автор информируется по электронной почте.

За достоверность приведенных в статье сведений ответственность несут ее авторы.

INFORMATION FOR AUTHORS

In order to improve the quality of published materials, all submitted works (scientific articles, messages, reviews, etc.) are reviewed and checked by the "Antiplagiat" system. Only original articles that have not been previously published and are not pending in other publications are accepted for consideration. The article submitted for publication should be relevant, have novelty, contain a statement of tasks (problems), a description of the main research results obtained by the Author, conclusions. Articles are accepted in Russian and/or English. Materials for publication in English are submitted by foreign Authors without translation in any part of them into Russian.

Requirements to the formatting of the scientific article submitted to the journal

The manuscript of the scientific article (hereinafter referred to as the manuscript/article) shall be submitted in electronic version, in the format supported by Microsoft Word 2007 or higher (doc, docx, rtf). The priority form of the Article submission is the filling of the form at our web-site <https://www.siberianlawreview.ru/jour/author/submit/1>. The manuscript of the article to be published with the license agreement (in duplicate) and the Author's request enclosed may also be sent to the editorial office's e-mail (nauka@siblu.ru).

The manuscript shall be accepted in Russian and English, hereby it should comply with the Journal's profile and highlight the results of the original scientific research.

The total volume of the article (including all the article elements) must be 20 to 40 type-written pages or 40,000–45,000 characters (blank spaces included).

For the text typing use Times New Roman font. Font size for the body of the Article – 14 pt, footnotes – 12; footnote numbering – consecutive. Line spacing – 1.5. No hyphenation.

UDC Code before the text of the Article is mandatory.

The Article must include the following **structural elements**:

- Title of the Article;
- About the Authors;
- Abstract;
- Keywords;
- Introduction;
- The body of the Article consisting of two or more sections each having its own title;
- Conclusion;
- Acknowledgements (to be included at the Author's discretion);
- References (in Russian and English).

The titles of the structural elements ("Abstract", "Keywords", "Acknowledgements", "Introduction", "Conclusion", "References") must be stated in the text of the Article. The Article structural elements shall not be numbered.

Title of the Article (maximum 10 words) must contain the main key words. Shall be provided in Russian and English. Center-aligned in the top of the page.

About the Authors (in the next line, right-aligned, without abbreviations, in Russian and English): surname, given name, patronymic, position, affiliation (institution, city, country; the name of the institution must be the same as stated in the Charter), academic degree, academic rank, e-mail address, postal address (office, home), contact telephone number.

Authors must state their identifiers (ORCID iD, Researcher ID). If they have no identifiers the Authors should first sign in at: <https://orcid.org>.

The sequence of the enumeration of the Authors is based on their contribution to the work completed. If the contribution to the research is equal the Authors may be listed alphabetically.

Abstract (250–300 words) – independent source of information of the Article, brief characteristic of the Work, shall be provided in Russian and English. The Abstract must be logical and highlight the main contents of the Article (subject, objective, methods and conclusions of the study). The data contained in the title of the Article must not be repeated in the text of the Abstract. Avoid excessive introductory phrases, like "the Author of the article reviews...". Historical data (unless they are the main contents of the Article), description of the previously published works and commonly known provisions shall not be included into the Abstract. We recommend to make up the Abstract in accordance with the structure of the body of the Article selecting the most important data from each section to provide in aggregate the comprehensive idea of the contents of the Article.

The Abstract should be made up after the completion of the work on the Article. Special emphasis should be given to the quality of the translation.

Keywords (5–10 words or word-combinations) should highlight the specific features of the topic, object and findings of the study. The Keywords must be separated with a semi-colon.

Introduction shall include the substantiation of the topicality and novelty of the study, review of the literature on the study subject-matter, study problem setting, definition of the study hypothesis, description of the methods used to obtain the findings, definition of the study objectives and tasks.

The body (main part) of the Article consisting two or more sections, contains the actual findings of the study, interpretation thereof, including compliance of the findings obtained with the study hypothesis, limitations of the study and generalization of its outcomes, comparison with the findings of other researchers, proposals on the future practical application of the future studies.

Conclusion contains the main ideas of the body of the Article, outcomes of the study without verbatim repetition of the definitions included in the body of the Article.

Acknowledgements. This structural element shall be included into the Article at the Author's discretion to express appreciation to the colleagues for the help with the Article preparation, including critical comments which enabled the manuscript improvement, gratitude for the financial support of the study by people and institutions. It may also contain data of the grants, contracts, etc. used to fund the study.

References section shall contain references to all the scientific information sources mentioned in the text of the Article.

The literature used for the Article writing shall highlight the present-day state of the problem and include publications in both Russian and international journals and editions.

The Reference list is provided at the end of the Article and made up in the order the sources are referred to in the text, not alphabetically, regardless of the original title and language, the listed references shall be numbered. One list item shall include only one information source.

The list of references shall be made up in accordance with GOST R 7.0.5–2008 "Bibliographic Reference. General Requirements and Rules of Making" and carefully checked.

The list of references must state the publishing house, total number of pages in the edition used, or specific pages containing the relevant materials if the edition is periodical.

If the reference has a DOI it must be stated.

In the text of the Article references to the specific number of the bibliographic record from the list shall be provided in square brackets. If the reference to the information source in the text of the Article is made several times, the source number from the list shall be repeated in the square brackets (without any changes in the List of References itself). In case of direct citation the page number must be provided (for example: [1, c. 25], [1, c. 59–60]).

Mandatory parameters of the List of References:

– minimum 10–12 sources, including: minimum 25 % sources – international (out of which 10 % – articles from the journals indexed in Web of Science, Scopus; works in English, German, French published in the scientific periodicals (not supplementary issues!) as well as articles in the collections of proceedings of the conferences and monographs published in the reputable publishing houses);

– maximum 15 % sources – monographs;

– references to the literature published before 2009 must be single, except studies containing historical aspect;

– avoid self-citation. If it is impossible to mention the previously published works, just mention in the Article that the Author has already reviewed this issue, in this case no references to the published works should be included into the list of references.

The following extrascientific information sources shall not be included into the list of references:

– dissertations, author's abstracts of the dissertations;

- text books, workbooks;
- statutes and regulatory acts, judicial acts;
- rules, standards, patents;
- dictionaries, encyclopedias, other reference books;
- reports, statements, protocols, statistics data;
- mass media, the Internet resources.

References to the extrascientific information sources above shall be provided in the footnotes.

The footnotes shall be made as notes to the text provided at the bottom of the page, consecutively numbered as per GOST R 7.0.5–2008 “Bibliographic Reference. General Requirements and Rules of Making”.

Translation of the References and Transliteration. The order of the sources shall match the Russian list of References. During the translation of the Russian sources we recommend to check for the availability of the official published translation. After the source description state the language of the edition, if it was published in Russian – (In Russ.).

Transliteration shall be applicable in the following cases:

- to provide the surname, given name and patronymic (if applicable) of the Authors of the reference;
 - for the proper names of the publishing houses, for example, Nauka, Yurlitinform;
 - if the information of the use of the English title by the Journal is not available (check by the journal official web-site is recommended).
- The transliteration shall be provided as per BSI standard.

To prepare the list of references automatic systems for the preparation of the list of references may be used (EndNote, Mendeley, Zotero, etc.)

Formulae, figures, table. All the formulae, tables and figures must be numbered, and the figures and tables – also titled, there must be references to them in the body of the Article. The tables must not have blank columns. Simple inline and single-line formulae as well as figures and tables must be typed without using special editor software. Figures and formulae shall be attached to the Article as separate files in JPEG-format, resolution – min. 300 dpi.

In the Article elements above the following shall not be admissible:

- using Caps Lock
- bold font
- two or more consecutive blank spaces
- tabulation symbols
- paragraph indent using blank spaces and tabulation character
- soft hyphens
- sparse or condensed font.

If the Article does not comply with the requirements to the line-up and/or contents above the editorial board shall decline the Article and notify the Author by e-mail.

The reliability of the data used in the texts shall be the Authors' responsibility.