

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ PROBLEMA PRINCIPALE

Ректорат и профессорско-преподавательский состав Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), а также редакция научного юридического журнала Lex russica поздравляет Льва Леонидовича Попова, доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, академика Военной академии Российской Федерации, академика РАЕН, профессора кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), президента Национальной ассоциации административистов России, с юбилеем и желает крепкого здоровья, неиссякаемой жизненной энергии, творческого вдохновения и надежных единомышленников!

DOI: 10.17803/1729-5920.2021.175.6.011-022

Л. Л. Попов*

Эссе о доктрине административного процесса

Аннотация. В статье раскрывается история и современное состояние доктрины административного процесса, представление о структуре Административного процессуального кодекса РФ, показывается роль Н. Г. Салищевой и В. Д. Сорокина в разработке теории названного процесса.

Автор резюмирует, что первое звено административно-процессуальной деятельности и структура административно-процессуального права созданы. Второе звено — создание Административного процессуального кодекса РФ завершено. Третье звено — признание юридическим научным сообществом существования в системе российского права в качестве самостоятельной отрасли права административного процессуального права — состоялось. И в строгой логике появляется необходимость четвертого, завершающего звена системы административной процессуальной деятельности — создания всероссийской системы административных судов, на что понадобится финансовая основа, наличие кадрового потенциала и современная цифровая инфраструктура, включающая единую всероссийскую базу данных о привлекаемых к административной ответственности гражданах и организациях, с детализацией по субъектам РФ и сферам (областям) управления, скоростную интернет-связь со всеми юрисдикционными органами на местах. И как видим, система административных судов будет обеспечивать потребности двух ветвей государственной власти — исполнительной и судебной.

Автор высказывает пожелание, чтобы в российской науке появились любопытные ученые — административисты, которые бы заинтересовались рассматриваемой научной интересной и весьма важной проблемой и продолжили исследования теории, законодательства и практики административного процесса.

Ключевые слова: административный процесс; административная процедура; административное производство; доктрина; история; кодификация; административно-процессуальное право; управленческий административный процесс; юрисдикционный административный процесс.

Для цитирования: Попов Л. Л. Эссе о доктрине административного процесса // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 6. — С. 11–22. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.175.6.011-022.

© Попов Л. Л., 2021

* Попов Лев Леонидович, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, академик Военной академии Российской Федерации, академик РАЕН, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), президент Национальной ассоциации административистов России
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
lpopov@msal.ru

Essay on the Doctrine of Administrative Procedure

Lev L. Popov, Dr. Sci. (Law), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Academician of the Military Academy of the Russian Federation, Academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Professor of the Department of Administrative Law and Procedure, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), President of the National Association of Administrative Officers of Russia
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
lpopov@msal.ru

Abstract. The paper elucidates the history and current state of the administrative procedure doctrine, the idea of the structure of the administrative procedural code of the Russian Federation, shows the role Prof. Nadezhda G. Salishcheva and Prof. Valentin D. Sorokin played in the development of the theory of administrative procedure. The author highlights that the first link of administrative procedural activity and the structure of administrative procedural law have been created. The second link, namely, the creation of the Administrative Procedural Code of the Russian Federation has been completed. The third link that involves the recognition by the legal scientific community of the fact that, in the system of Russian law, administrative procedural law does exist, has taken place. And, according to strict logic, there is a need for the fourth final link in the system of administrative procedural activity, namely: the creation of an all-Russian system of administrative courts, which will require a financial basis, the availability of human resources and a modern digital infrastructure, including a unified all-Russian database of citizens and organizations brought to administrative responsibility qualified according to the constituent entity of the Russian Federation and fields (areas) of management, high-speed Internet connection with all local jurisdictional authorities. And as we can see, the system of administrative courts will meet the needs of two branches of state power — the executive branch and the judiciary.

The author expresses the wish that curious scientists — administrative law experts — appear in Russian science, who would be interested in the considered scientific issue that constitutes an interesting and very important problem and proceeds researching the theory, legislation and practice of the administrative procedure.

Keywords: administrative process; administrative procedure; administrative proceedings; doctrine; history; codification; administrative procedural law; management administrative process; jurisdictional administrative process.

Cite as: Popov LL. *Esse o doktrine administrativnogo protsesssa* [Essay on the Doctrine of Administrative Procedure]. *Lex russica*. 2021;74(6):11-22. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.175.6.011-022 (In Russ., abstract in Eng.).

Определенный порядок какой-либо деятельности (на современном языке применительно к нашей теме — административный процесс) существует со времени появления управления в человеческом обществе, т.е. когда возникла необходимость в совместном труде. Без управления еще до появления государства людям невозможно было обеспечить защиту своей территории обитания, охоту и другие способы добывания пищи, строительство жилья и других крупных сооружений, например оросительных каналов, оборонительных крепостей и т.п. Эту организующую работу, связанную с целенаправленным воздействием на поведение своих соплеменников — семью, род, племя, осуществляли вожди, старейшины и другие лица, обладающие управленческими навыками. Например, Зарайскому поселению людей, по оценкам археологов, 23 тыс. лет, в Дунинском археологическом комплексе поселение людей отмечается с 4–2 тысячелетия до н. э. (Московская область).

С появлением государства неизбежно возник и государственный административный процесс, который теперь устанавливался не на основе традиции, опыта и многолетней практики, а правовыми актами правящей элиты.

Еще со времен Древней Греции, Древнего Рима, Вавилона (Двенадцать таблиц царя Хаммурапи), где зародилась европейская цивилизация, и некоторых других государств, в частности России (Русская Правда), появились первые правовые акты, регулирующие отношения собственности и правопорядка. Значительно позднее были созданы отраслевые законы: по гражданскому праву и процессу, уголовному праву и процессу в виде национальных кодексов, уложений и других правовых актов, например Кодекс Наполеона 1804 г., фундаментальный законодательный акт по гражданскому праву Франции. Таким образом были заложены основы судебной юстиции, судебной и административной юрисдикции, успешно функционирующие уже многие столетия.

У административного управленческого процесса сложилась совсем другая история. В XVII–XVIII вв. в Европе, включая Россию, возникли абсолютистские государства, а для их защиты — полицейское право с необходимым полицейским аппаратом. На этой основе позднее появилось правовое государство, в центре которого стоял якобы не монарх, а закон. В результате полицейское право было трансформировано в административное право, в рамках которого получил свое развитие административный процесс в его юрисдикционном виде. В правовом государстве он потребовался для рассмотрения споров о праве и административных правонарушений, для применения мер административного принуждения, обжалования. В то же время самая значительная часть административного процесса, а именно его управленческая составляющая, какого-либо правового регулирования не получила. И как это ни парадоксально звучит, он для властных управленческих структур оказался просто не нужен, а для самодержавного правления даже вреден. Достаточно вспомнить яркий российский исторический инцидент, когда императрица Анна Иоановна разорвала юридический документ — Кондиции, которыми высшие чиновники, стоящие у трона, попытались ограничить самодержавное управление империей.

В самом деле, кто и в чем мог ограничить власть российского самодержца, помазанника божия, обладающего законодательной, исполнительной, судебной и духовной (церковной) властью? В 1721 г. Правительствующий сенат как высший государственный орган России, сменивший в 1711 г. по решению Петра I Боярскую думу, наградил его титулом отца Отечества, императора Всероссийского. Отныне русское государство стало Российской империей, а сам Петр I императором, высшим и единственным властителем государства, а все последующие российские императоры (императрицы) свято сохраняли эту традицию.

Октябрьская революция 1917 г. привела к власти рабочих, матросов (солдат), крестьян и революционную интеллигенцию. Им для управления огромной страной при отсутствии необходимых знаний и практического опыта, кроме диктатуры пролетариата, военного коммунизма, революционного правосознания и свободного усмотрения, никакой процесс, никакие правила и порядок управления не требовался. Вместо него возникла гражданская война, красный террор, жесточайшие массовые репрессии,

продолжавшиеся до XX съезда партии (1956 г.). Достаточно вспомнить полностью сфабрикованное в 1949 г. «Ленинградское дело», приведшее к гибели руководителей Ленинграда и других ответственных работников, спасавших город и его жителей в период блокады.

Тем не менее в эти же годы советский народ с огромным энтузиазмом построил социализм и приступил к строительству коммунизма, но Великая отечественная война остановила эту работу, принесла неисчислимые человеческие и материальные потери. Несмотря на колоссальные утраты, советский, а затем российский народ восстановил нанесенный ущерб и был готов к новым свершениям.

Однако имевшиеся недостатки политической системы, ошибки в управлении страной и человеческий фактор привели к распаду СССР и появлению правопреемницы Советского Союза — Российской Федерации (России), демократического социального правового государства.

В то же время в новой стране сохранились старые и появились новые недостатки, особенно в государственном управлении, о которых в последние годы жизни предупреждал В. И. Ленин, имея в виду прежде всего бездумную бюрократизацию всей советской системы.

В современных условиях хотелось бы надеяться и верить, что обновленная Конституция Российской Федерации (2020 г.), поставленные Президентом РФ перед государством масштабные задачи, в том числе по бескомпромиссной борьбе с коррупцией, очищению органов государственной власти от криминальных чиновников, выведут нас на новые, передовые рубежи развития.

Особо хотелось отметить, что приведенное выше предупреждение классика сверхактуально и сейчас. В последние годы сложившемуся бюрократическому аппарату административный управленческий процесс также оказался не нужен, недобросовестным чиновникам было значительно проще в его отсутствие решать свои личные материальные, корыстные интересы.

В результате государственное (публичное) управление, реализация исполнительной власти до сих пор остаются без законодательного обеспечения, а граждане — без должной защиты своих прав, свобод и законных интересов.

Тем не менее намеченные Президентом РФ к реализации национальные цели развития страны, цифровизация экономики и всей системы управления, гильотинирование всех уста-

ревших и мешающих эффективной работе правовых актов советского и российского периода вынудили чиновничий аппарат всё же кое-что сделать в этой сфере. Правда, появились не законодательные акты (хотя проекты таких актов имеются, например проект закона «Об административных процедурах»), а ведомственные административные регламенты по исполнению государственных и муниципальных управленческих функций и по оказанию (предоставлению) государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям.

Всё, что сказано выше, подводит нас к исследованию современного состояния административного процесса и пониманию важнейшего юридического феномена, каким является его структура, решающим образом влияющая на совершенствование законодательства и эффективность управленческой правоприменительной практической деятельности.

Итак, что же представляет собой понятие структуры административного процесса? Назовем лишь важнейшие его элементы.

Во-первых, эта структура представляет собой сложную юридическую конструкцию, сущность и содержание которой могут быть выявлены с помощью математического моделирования, ибо она включает в себя множество конкретных показателей, например отраслевых процедур, раскрывающих ее содержание¹.

Во-вторых, данная структура затрагивает интересы большинства населения нашей страны и огромного количества организаций, которые ежедневно обращаются в органы исполнительной власти и местного самоуправления за решением (удовлетворением) своих жизненных потребностей и законных интересов.

В-третьих, она может обеспечивать функционирование всех органов государственного (публичного) управления и исполнительной власти на основе законности и справедливости.

В-четвертых, рассматриваемая структура административного процесса охватывает: а) позитивную управленческую деятельность, назначение которой — помочь гражданам и организациям решить их экономические, социальные и материальные проблемы, исполнить

возложенные на них обязанности. Для этого не требуется проводить административное расследование, давать правовую оценку поведения заявителя, поскольку его запросы уже запрограммированы в Конституции РФ и других нормативных правовых актах. Именно отсюда вытекают задача и обязанность чиновника, состоящие только в одном — удовлетворить запрос гражданина и организации при наличии необходимых, предусмотренных административной процедурой документов, т.е. обеспечить им реализацию их прав и законных интересов, а также исполнение возложенных на них обязанностей; б) юрисдикционную деятельность, необходимость которой возникает при появлении юридического факта — конфликтной ситуации в управлении, порождающей возбуждение административного дела, юридическую оценку поведения сторон, вынесение уполномоченным органом или должностным лицом государственно-властного юридического акта и исполнение принятого решения.

В-пятых, структура административного процесса в зависимости от содержания управления позволяет в позитивной управленческой деятельности использовать для ее реализации такую единую процессуальную форму, как *процедура*, а в юрисдикционной работе тоже единую для всех дел процессуальную форму в виде *производства*².

Отсюда следует совершенно определенный вывод: единым критерием разграничения названных процессуальных форм реализации управленческой деятельности является ее конкретное содержание: позитивное управление — *процедуры*, конфликтные ситуации в управлении требуют юрисдикционной процессуальной формы — *производства*.

Как видим, для разработки понятия структуры административного процесса необходимо масштабное углубленное монографическое исследование на современных основаниях, чтобы в начале XXI в. продолжить исследования зачинателей, пионеров 60-х гг. прошлого века, выдающихся ученых-административистов Н. Г. Салищевой — административный юрисдикционный процесс (1964 г.) и В. Д. Со-

¹ Такая математическая модель применительно к юрисдикционному процессу была мною создана с помощью математиков и опубликована в монографии: *Полов Л. Л. Эффективность административно-правовых санкций* : монография. М. : Норма, 2021.

² См.: *Кононов П. И. О соотношении понятий «административная процедура» и «административное производство»* // Актуальные проблемы и перспективы административного права и административного процессуального права : сборник научных статей. М. : Изд-во РГУП, 2018.

рокина — административный управленческий процедурный процесс (1968 г.). Теперь дело исследования административного процесса за новыми поколениями российских административистов, чтобы административный процесс занял достойное место в триаде ведущих видов процесса: гражданского, уголовного, *административного*.

И далее мы лишь затронем некоторые пути будущих разработок изучаемого нами юридического феномена.

Итак, структуру административного процесса предопределяет статья 10 Конституции РФ, установившая на основе теории разделения властей, что государственная власть в России представляет собой триединство законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Каждая из этих ветвей власти для своей реализации требует определенной деятельности, регулируемой соответствующими материальными и процессуальными нормами права. Каждая из них нуждается для получения того или иного результата в процессуальной регламентации. Так, законодательная власть при помощи одноименного процесса принимает юридические акты — федеральные конституционные и федеральные законы. Судебная власть реализуется на основе конституционного, гражданского, арбитражного, уголовного и административного процессов, выражающих властную природу правосудия, в частности через Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» с его процессуальной частью и многочисленные федеральные процессуальные кодексы. Исполнительная власть как содержание государственного управления осуществляется с помощью многочисленных процедур и производств, составляющих в совокупности административный процесс. Таким образом, мы видим, что каждый вид процесса имеет и обслуживает «свою» ветвь власти и административный процесс, как бы его ни рассматривать — широко или узко, в управленческом или юрисдикционном виде, несомненно, является процессуальной формой исполнительной власти³.

Между тем в советские годы существовало мнение, что деятельность органов государственного управления по разрешению многообразных индивидуальных дел положительного характера вообще не нуждается в процессуальных правилах и, следовательно, в организационной упорядоченности. И только в 50–60 гг. прошлого века ведущие ученые-административисты (С. С. Студеникин⁴, Г. И. Петров, В. М. Манохин, А. Е. Лунев, Д. Н. Бахрах⁵ и др.) начали высказываться о существовании более широкого, чем юрисдикционный, административного процесса, позднее названного управленческим.

Тем не менее труды названных ученых в меньшей степени касались административного процесса и посвящались преимущественно общим проблемам науки административного права и юрисдикционного процесса, который многими юристами-теоретиками тогда отождествлялся с единственным юрисдикционным его пониманием. В то же время административный управленческий процесс если и рассматривался, то его исследование ограничивалось высказываниями о существовании более широкого его понимания, чем юрисдикционное.

Исключение составляет фундаментальная работа В. М. Горшенева «Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству», в которой автор, один из немногих ученых того времени, особо отметил, что административный процесс сводить к строгому процессуальному регулированию ошибочно, так же как «предавать забвению тот бесспорный факт, что деятельность органов государства по рассмотрению и разрешению многообразных индивидуальных дел положительного характера нуждается в процессуальных нормах и требует процессуальной регламентации»⁶.

И только в конце 60-х — начале 70-х гг. прошлого века в Ленинграде (ныне Санкт-Петербург) видный ученый административист В. Д. Сорокин первым в советской (русской) науке начал заниматься глубокими исследова-

³ См.: Сорокин В. Д. Административный процесс и административное право. СПб., 2002. С. 14.

⁴ См.: Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М.: Изд-во АН СССР, 1949.

⁵ См.: Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961; Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969.

⁶ Горшенев В. М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству. Новосибирск, 1967. С. 21–22.

ниями административного процесса и его основной составляющей: не административной юрисдикцией, ранее считавшейся основным и даже единственным содержанием административного процесса, а управленческим правоприменительным процессом, регулирующим разрешение позитивных управленческих дел, обеспечивающих жизненные потребности граждан и законные интересы организаций. В 1968 г. он защитил докторскую диссертацию на юридическом факультете ЛГУ на тему «Вопросы теории административно-процессуального права», а в 1972 г. опубликовал монографию «Административно-процессуальное право»⁷.

В этих и других исследованиях В. Д. Сорокин детально и аргументированно обосновал:

- 1) присутствие в российской правовой системе еще одной самостоятельной отрасли права, а именно «административно-процессуального права», наряду с двумя базовыми отраслями российского права — гражданским процессуальным правом и уголовным процессуальным правом;
- 2) существование в административном процессе главной его составляющей — управленческого административного процесса и второй его части — юрисдикционного процесса;
- 3) доказал на основе содержания государственного управления (деятельность органов исполнительной власти) и потребностей административной практики необходимость создания единого федерального кодекса об административном процессе, объединяющего две части — управленческую и юрисдикционную, подготовил его проспект и опубликовал в своей монографии⁸.

К сожалению, государственное управление (исполнительная власть), в отличие от законодательной и судебной власти, будучи самой мощной, многоотраслевой (экономика, социально-культурная деятельность, административно-политическая сфера) и масштабной по количеству государственных задач и функций, государственных органов и должностных лиц, их осуществляющих, всё еще не получила должного законодательного административно-процессуального обеспечения.

Вместе с тем всё более очевидной становится необходимость процессуального оформления деятельности органов исполнительной

власти (иначе — ее процессуализация), без чего не может быть ни упорядоченности, ни эффективности, ни законности их функционирования.

Приходится искать замену пока не существующим процессуальным законам (кодексам) в этой сфере. Их заменяют отраслевые федеральные законы, например об антимонопольной деятельности и защите конкуренции, о животном мире, об охране воздуха и в целом об охране природной среды, об оружии, о земле, градостроительстве, безопасности движения транспорта, в которых содержатся материальные и процессуальные административно-правовые нормы, регламентирующие управленческие процедуры и юрисдикционные производства.

Однако в деятельности органов исполнительной власти преобладают ведомственные правовые акты, ведомственные процессуальные акты управления. Все их можно разделить на три группы: во-первых, это должностные регламенты государственных служащих, правила внутреннего распорядка и многие другие *внутриорганизационные правовые акты*, устанавливающие те или иные управленческие процедуры. Во-вторых, это *правовые акты, регулирующие внешнюю управленческую деятельность*, ради которой, собственно, и создаются органы государственного управления, исполнительной власти, к ним относятся приказы, инструкции, наставления, уставы, правила и многие другие акты управления, издаваемые министерствами и иными органами исполнительной власти. В-третьих, значительную роль во внешней управленческой процедурной деятельности занимают *административные регламенты* по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг гражданам и организациям. Таких административных регламентов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях издано великое множество. Конечно, это ведомственное процессуальное нормотворчество никоим образом не заменяет полноценное кодифицированное процессуальное законодательство, но иного выхода пока нет, ибо специфика государственного управления органов исполнительной власти такова, что здесь принимать и исполнять те или иные решения необходимо часто и быстро, а не редко и медленно.

⁷ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М. : Юрид. лит., 1972.

⁸ Сорокин В. Д. Административный процесс и административное процессуальное право. СПб. : Юридический институт, 2002.

Итак, управленческий, процедурный, правоприменительный административный процесс обеспечивает положительную деятельность органов исполнительной власти, связанную с реализацией прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Поскольку речь идет о позитивной управленческой деятельности, то соответствующие должностные лица открывают (заводят) индивидуально-конкретное административное дело и принимают от заявителя необходимые документы, проверяют их подлинность, достоверность, правильность составления и дееспособность обратившегося лица. Затем в установленные процедурой сроки рассматривают поступившие документы и принимают односторонне властное решение.

Количество управленческих процедур перечислить невозможно, назовем лишь некоторые из них: процедура по подготовке и принятию нормативных актов органов государственного управления; процедура по рассмотрению предложений и заявлений граждан и обращений организаций; лицензионно-разрешительные и регистрационные процедуры, процедуры по выдаче актов гражданского состояния; процедура по предоставлению государственных услуг; аттестационные и аккредитационные процедуры; патентная процедура; процедуры, связанные с осуществлением контроля и надзора; процедура вывоза из Российской Федерации и ввоза в нее культурных ценностей и множество других.

Теперь обратимся к административно-юрисдикционному правоохранительному процессу, назначение которого — обеспечить соблюдение, защиту и охрану прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере, как правило, функционирования органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Исследуя административный юрисдикционный процесс, необходимо вернуться к его структуре в целом. При этом хотелось бы сослаться на бесспорную позицию весьма известного юриста-теоретика С. С. Алексеева, который писал: «Структура права едина, она охватывает право в целом, связывает в дифференцированное целое все его подразделения»⁹.

Такие же слова следует сказать и о структуре административного процесса. Увы, силою обстоятельств он оказался разделен на две части: первая — управленческий процесс и юрисдик-

ционный процесс, связанный с совершением административных правонарушений (КоАП РФ), обеспечивающая реализацию исполнительной власти, и вторая — юрисдикционный административный процесс, вытекающий из спорных административно-правовых отношений, обеспечивающий реализацию судебной ветви власти на основе Кодекса административного судопроизводства (КАС РФ).

Отсюда следует совершенно определенный вывод: первая часть административного процесса охватывается научной специальностью 12.00.14 «Административное право; административный процесс», вторая часть рассматриваемого процесса относится к совсем другой научной специальности — 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс».

В результате мы совершенно четко и ясно понимаем, что первая часть административного процесса — это сфера деятельности административистов: практических работников и научных сотрудников, обеспечивающих реализацию исполнительной власти; вторая часть административного процесса — это дело преимущественно представителей правосудия, реализующих судебную ветвь власти.

Вполне очевидно, что данная ситуация создает серьезные трудности в теории административного процесса, его структуре, законодательстве, регулирующем административный процесс, особенно в реализующей его практической деятельности. Сколько лет займет эта ситуация, сказать трудно, но, думается, немало, а что произойдет в будущем — покажет время и политическая воля.

Теперь вернемся к юрисдикционному процессу в его административно-правовом понимании. Оказывается, он давно и хорошо был известен в дореволюционной России и в советское время: в СССР были приняты более 500 нормативных правовых актов об установлении административной ответственности и порядка рассмотрения и разрешения многочисленных дел об административных правонарушениях, которые действовали до принятия первого КоАП РСФСР в 1985 г. Тем не менее парадокс заключался в том, что в теории и законодательстве того времени отсутствовало даже упоминание о понятии административного процесса и соответствующей терминологии. И здесь уместно привести слова профессора

⁹ Алексеев С. С. Общетеоретические принципы исследования структуры права // Советское государство и право. 1971. № 3. С. 42.

В. Д. Сорокина, который в своей монографии писал: «...до середины 60-х годов прошлого века в отечественной науке не было специальных исследований такого правового явления, как административный процесс». А первый законодательный акт появился лишь в 1961 г. (Указ Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»¹⁰).

В процессе трудовой деятельности во ВНИИ МВД СССР автор данной статьи, учитывая потребности практических работников, применяющих к нарушителям ежегодно миллионы административно-правовых санкций, пришел к мысли о необходимости подготовки первого в истории российской юриспруденции проекта Кодекса об административных правонарушениях в целях устранения неразберихи и запутанности правовой базы административной ответственности. Такой проект был подготовлен, обсужден, доработан, а затем направлен в Минюст РСФСР и в установленном порядке был принят, вступив в действие в 1985 г.

Тем временем, пока готовился проект КоАП, шло весьма активное исследование основных теоретических проблем будущего кодекса, а именно: 1) понятие административного правонарушения; 2) сущность и содержание административной ответственности; 3) проблемы административно-юрисдикционного процесса; 4) уровень эффективности административно-правовых санкций. Над данными проблемами работали административисты — научные и практические сотрудники, работники Генеральной прокуратуры, Верховного Суда СССР, Министерства юстиции, а также специалисты гражданского процессуального права и уголовно-процессуального права. Все они выполняли новаторскую и весьма сложную работу, поскольку ранее административно-юрисдикционного процесса в законодательном и кодифицированном виде в нашей стране не существовало.

И здесь решающую роль сыграли работы выдающегося ученого-административиста Н. Г. Салищевой¹¹, монография которой стала

первым исследованием административного юрисдикционного процесса и заметным событием в отечественной правовой науке. Другой широко известный ученый-административист В. Д. Сорокин, в эти же годы работавший над докторской диссертацией, посвященной административному управленческому процессу, опубликовал монографию «Проблемы административного процесса» в 1968 г. При этом он с чувством признательности отметил монографию профессора Н. Г. Салищевой, которая нашла свое отражение в его докторском исследовании и последующих публикациях.

Итак, в истории административно-правовой науки конец 60-х гг. прошлого века является своеобразной точкой отсчета, от которой ведут свою родословную две концепции административного процесса: широкая управленческая (В. Д. Сорокин) и узкая юрисдикционная (Н. Г. Салищева).

Названные концепции вполне объединяются единым административным процессом, единой административно-процессуальной деятельностью, регулируемой нормами единого административно-процессуального права — третьей самостоятельной процессуальной отраслью российского права, наряду с двумя первыми процессуальными отраслями — гражданским и уголовным процессами¹².

Потребность в юрисдикционном процессе возникает при наступлении конфликтной ситуации, негативного юридического факта. Таких конфликтных ситуаций, предусмотренных материальными административно-правовыми нормами, значительно меньше, чем в позитивном управленческом процессе. Их все можно перечислить, так как они предусмотрены Кодексом об административных правонарушениях и Кодексом административного судопроизводства, а также Арбитражным процессуальным кодексом (АПК РФ). Здесь конфликтными ситуациями и соответствующими юридическими фактами являются следующие: а) спор о праве, б) обжалование и прокурорское опротестование; в) совершение административных и дисциплинарных правонарушений; г) применение мер административного принуждения. Каждому из

¹⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

¹¹ См.: Салищева Н. Г. К вопросу об административном процессе в СССР // Вопросы административного права на современном этапе. М.: Госюриздат, 1963; Она же. Административный процесс в СССР: монография. М., 1964.

¹² См.: Сорокин В. Д. Административный процесс и административное процессуальное право. С. 20, 26 и след.

названных видов конфликтных ситуаций соответствует и административно-юрисдикционное производство. Наибольшей законодательной процессуальной разработкой отличается производство по делам, предусмотренным КАС РФ, а также по делам об административных правонарушениях, поскольку в КоАП РФ в максимальной степени были использованы нормы уголовного и гражданского процессов.

Представляет определенный интерес история появления в КоАП РСФСР 1985 г. термина «производство». Он в 60-е гг. прошлого века и ранее использовался в юридической литературе и в уголовно-процессуальном законодательстве, в частности в УПК. Когда комиссия работала над процессуальной частью КоАП РСФСР, возник вопрос, как назвать деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Специалисты по уголовному процессу заявили, что у них в УПК РСФСР этот термин давно используется: производство дознания, производство предварительного расследования. Мы, административисты, согласились, и в КоАП РСФСР появилась глава «Производство по делам об административных правонарушениях».

Еще несколько слов о терминах, определяющих структуру административного процесса. В административном процессе используются два основных термина — процедура и производство. При отсутствии единой системы и строгой логики использования в теории административного процесса, законодательстве и на практике возникает путаница: когда и какой термин применять. Так, Н. Г. Салищева в административном юрисдикционном процессе по опыту уголовного процесса использует термин «производство», В. Д. Сорокин все процессуальные действия и в управленческом, и в юрисдикционном процессе называет «процедуры» и отмечает, что для него не имеет никакого значения, как эти действия назвать в любом из видов административного процесса, Ю. М. Козлов вообще использует странную формулу — административное «процедурное производство».

Чтобы в будущем избежать подобной ситуации, автор предложил простую и ясную структуру административного процесса: для рассмотрения и разрешения позитивного управленческого дела нужна *управленческая процедура*, для разрешения конфликтной негативной ситуации требуется *юрисдикционное производство*. Кажется, всё четко и ясно.

Итак, отражая задачи и функции государственного управления, полномочия органов исполнительной власти и их должностных лиц, административный процесс, как мы увидели, имеет свою *структуру*, образуемую совокупностью управленческих процедур и юрисдикционных производств. Получается своеобразная пирамида: вершину ее занимает государственное управление, исполнительная власть, из нее вытекает административный процесс в двух видах — управленческий процедурный и юрисдикционный правоохранный, затем во взаимоотношениях с участниками процесса появляются управленческие процедуры и юрисдикционные производства и, наконец, в рамках административно-процессуальной деятельности возникают (можно сказать, «на земле») многие миллионы индивидуально-конкретных административных дел, через которые граждане, организации и в целом государство получают необходимый юридический результат.

Структурная пирамида административного процесса может быть построена следующим образом (см. схему).

В завершение статьи имеет смысл высказать некоторые соображения о структуре будущего административного процессуального кодекса. Сейчас готовится эпохальное событие: на основе действующего КоАП РФ (2002 г.) создается обновленный Кодекс об административных правонарушениях, возможно, с новым названием — Кодекс об административной ответственности. Из действующего КоАП изымается его процессуальная часть и на ее основе создается полноценный административно-процессуальный кодекс об административной ответственности Российской Федерации. Национальная ассоциация административистов России давно этот проект ждала и делает все возможное, чтобы он был реализован.

Тем не менее исследовательскую работу в области теории административного процесса следует активно продолжать, ибо предстоит сложная и длительная деятельность представителей ряда отраслей российского права. А объем творческого поиска новых решений будет ясно виден из предлагаемой структуры административного процессуального кодекса Российской Федерации. Его структура может выглядеть следующим образом:

1. Введение (общие положения).
2. Управленческий процедурный процесс.
3. Юрисдикционный правоохранный процесс.



4. Административное судопроизводство, которое включит в себя КАС РФ и административные дела, рассматриваемые судами по другим кодексам (КоАП, ГПК, АПК и др.).

Поскольку автор был заместителем председателя комиссии (председателем был Б. М. Лазарев), созданной юридическим отделом Президиума Верховного Совета СССР для окончательной подготовки КоАП РСФСР 1985 г. и подобных кодексов всех союзных республик, меня часто спрашивали после принятия кодекса, сколько времени мы его готовили, я честно отвечал — не менее 20 лет, из них большая часть времени ушла на разработку теоретических проблем, связанных с содержанием данного кодекса, изучением практики применения действовавших тогда многочисленных нормативных актов, устанавливавших административную ответственность, проводили опрос сотрудников многих органов государственного управления, применявших эти правовые акты, тысячи граждан, привлекавшихся к административной ответственности, проводили другие виды работ для выяснения эффективности применяемых мер административного принуждения.

Подобную работу предстоит проводить и при подготовке первого и столь необходимого нашей стране закона — административного процессуального кодекса Российской Федерации.

Однако на этом звене логика построения полноценной системы административно-процессуальной деятельности не заканчивается,

требуется еще одно, завершающее систему звено. Какое же?

Допускаем (помечаем), что первое звено административно-процессуальной деятельности и структура административно-процессуального права *созданы*. Второе звено — создание административного процессуального кодекса РФ — *завершено*. Третье звено — признание юридическим научным сообществом существования в системе российского права в качестве самостоятельной отрасли права административного процессуального права — *состоялось*.

И в строгой логике появляется необходимость четвертого, завершающего звена системы административной процессуальной деятельности — создания *всероссийской системы административных судов*, на что понадобится финансовая основа, наличие кадрового потенциала и современная цифровая инфраструктура, включающая единую всероссийскую базу данных о привлекаемых к административной ответственности гражданах и организациях, с детализацией по субъектам РФ и сферам (областям) управления, скоростную интернет-связь со всеми юрисдикционными органами на местах. И, как видим, система административных судов будет обеспечивать потребности двух ветвей государственной власти — исполнительной и судебной.

Конечно, мне хорошо известно, что существуют основополагающие политические, государственные, экономические и иного характера

обстоятельства, которые решающим образом влияют на содержание и формы административного процесса и его структуры. Мои соображения я не могу излагать в каком-либо категорическом виде, как истину в последней инстанции, они, естественно, дискуссионны, как это принято у юристов, да и вообще в научном сообществе. Тем не менее пусть они останутся со мной, а некоторые из них — в данной статье для любознательных читателей.

Единственный и основной категорический вывод заключается в том, чтобы в нашей стране появились любопытные ученые-административисты, которые бы заинтересовались рассма-

триваемой научной весьма важной проблемой и продолжили исследования теории, законодательства и практики административного процесса.

И в заключение хотелось сказать, что данная статья готовилась накануне моего 90-летнего юбилея, исходя из общей теории права, теории административного права и процесса, обширного законодательства, включая многолетний опыт законотворческой работы, в частности подготовку проекта первого Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (1985 г.), и потребностей практики, то есть интересов граждан и организаций нашей страны.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев С. С. Общетеоретические принципы исследования структуры права // Советское государство и право. — 1971. — № 3.
2. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. — Пермь, 1969.
3. Горшенев В. М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству. — Новосибирск, 1967.
4. Кононов П. И. О соотношении понятий «административная процедура» и «административное производство» // Актуальные проблемы и перспективы административного права и административного процессуального права : сборник научных статей. — М. : Изд-во РГУП, 2018.
5. Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. — М., 1961.
6. Попов Л. Л. Эффективность административно-правовых санкций : монография. — М. : Норма, 2021.
7. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР : монография. — М., 1964.
8. Салищева Н. Г. К вопросу об административном процессе в СССР // Вопросы административного права на современном этапе : сборник статей / под ред. доц. Ю. М. Козлова. — М. : Госюриздат, 1963.
9. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. — М. : Юрид. лит., 1972.
10. Сорокин В. Д. Административный процесс и административное право. — СПб., 2002.
11. Сорокин В. Д. Административный процесс и административное процессуальное право. — СПб. : Юридический институт, 2002.
12. Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. — М. : Изд-во АН СССР, 1949.

Материал поступил в редакцию 4 марта 2021 г.

REFERENCES

1. Alekseev SS. Obshcheteoreticheskie printsipy issledovaniya struktury prava [General theoretical principles of the study of the structure of law]. Sovetskoe gosudarstvo i pravo [Soviet State and Law]. 1971;3.
2. Bahrakh DN. Sovetskoe zakonodatelstvo ob administrativnoy otvetstvennosti [Soviet legislation on administrative responsibility]. Perm; 1969 (In Russ.).
3. Gorshenev VM. Funktsii i soderzhanie norm protsessualnogo prava po sovetскому zakonodatelstvu [Functions and content of the norms of procedural law according to Soviet legislation]. Novosibirsk; 1967. (In Russ.).
4. Kononov PI. O sootnoshenii ponyatiy administrativnaya protsedura i administrativnoe proizvodstvo [On the relationship between the concepts of administrative procedure and administrative proceedings]. In: Actual problems and prospects of administrative law and administrative procedural law: a collection of scientific articles. Moscow: RGUP Publishing House; 2018. (In Russ.).

5. Lunev AE. Administrativnaya otvetstvennost za pravonarusheniya [Administrative responsibility for offenses]. Moscow; 1961 (In Russ.).
6. Popov LL. Effektivnost administrativno pravovykh sanktsiy : monografiya [The effectiveness of administrative legal sanctions: monograph]. Moscow: Norma; 2021 (In Russ.).
7. Salishcheva NG. Administrativnyy protsess v SSSR : monografiya [Administrative process in the USSR: monograph]. Moscow; 1964 (In Russ.).
8. Salishcheva NG. K voprosu ob administrativnom protsesse v SSSR [On the question of the administrative process in the USSR]. In: Kozlov YuM, editor. Issues of Administrative Law at the Present Stage: Collection of Articles . Moscow: Gosyurizdat Publ.; 1963 (In Russ.).
9. Sorokin VD. Administrativno-protsessualnoe pravo [Administrative and procedural law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1972 (In Russ.).
10. Sorokin VD. Administrativnyy protsess i administrativnoe pravo [Administrative process and administrative law]. St. Petersburg; 2002 (In Russ.).
11. Sorokin VD. Administrativnyy protsess i administrativnoe protsessualnoe pravo [Administrative Process and Administrative Procedural Law]. St. Petersburg: Institute of Law; 2002 (In Russ.).
12. Studenikin SS. Sotsialisticheskaya sistema gosudarstvennogo upravleniya i vopros o predmete sovetskogo administrativnogo prava [Socialist system of public administration and the question of the subject of Soviet administrative law]. In: Issues of Soviet Administrative Law. Moscow: USSR Academy of Sciences Publishing House; 1949 (In Russ.).