

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.2/3482>

**МНОГО АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕССОВ НЕ БЫВАЕТ,
ИЛИ АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО –
ЕДИНСТВЕННЫЙ ВИД СОВРЕМЕННОГО
РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА**

**По следам научно-практической конференции на тему
«Современные проблемы построения российской модели
административного процесса»**

(Сибирский юридический университет, г. Омск, 4 июня 2021 г.)

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 июня 2021 г.

Аннотация: формулируется вывод о том, что единственно формально установленным в российском административном процессуальном законодательстве видом административного процесса является административное судопроизводство. Речь идет именно о терминологии, а не об отрицании наличия в законодательстве многочисленных административных производств, которые вряд ли возможно причислить к административному процессу лишь на основании их включенности в сферу публичного управления и функционирования в системе исполнительной власти.

Ключевые слова: административный процесс, административное процессуальное законодательство, административное судопроизводство, административные процедуры.

Abstract: *the conclusion is made that the only formally established type of administrative process in the Russian administrative procedural legislation is administrative legal proceedings. This is precisely about terminology, and not about denying the presence in the legislation of numerous administrative proceedings, which can hardly be considered an administrative process only on the basis of their involvement in the sphere of public administration and functioning in the system of executive power.*

Key words: *administrative process, administrative procedural legislation, administrative legal proceedings, administrative procedures.*

Дискуссия о содержании российского административного процесса уходит своими корнями в 60-е гг. XX столетия. Нерешенность данной проблемы в то время объяснялась отсутствием развитого административного процессуального законодательства в стране. В советской юридической литературе того времени доминировал термин «процесс правоприменительной деятельности органов управления», давалась «общая характеристика административных производств», выделялись «учредительное производство», «выработка актов планирования», «производство

по осуществлению оперативной деятельности органов управления», «регистрационные действия», «заключение административных договоров», «рассмотрение дел, связанных с реализацией субъективных прав граждан и служащих аппарата управления», «разрешение административных споров», «производство о применении принудительных мер в сфере управления»¹. Не был чуждым советской юридической науке и термин «управленческая процедура»², что позволяет надеяться на возможность использования указанного слова («процедура») при разработке в России проекта федерального закона «Об административных процедурах».

В настоящее же время создано административное процессуальное законодательство, действуют многочисленные законодательные и иные нормативные правовые акты, которые устанавливают квазипроцессуальные порядки и правила в системе организации и функционирования исполнительной власти и публичного управления. Сегодня существует много точек зрения на понимание и структуру современного административного процесса. Однако к важнейшим относятся следующие: 1) интегративная теория административного процесса, позволяющая, по мнению авторов, построить эффективную модель российского административного процесса; 2) судебная теория административного процесса, в которой административный процесс рассматривается как административное судопроизводство, осуществляемое по правилам Кодекса административного судопроизводства РФ.

Поскольку в настоящей краткой статье не планируется детальный анализ научных трудов представителей различных подходов к определению административного процесса, то и ссылки на эти труды не предусмотрены. Полноценный анализ современной специальной литературы можно будет сделать позднее. Поэтому в статье высказываются лишь собственные соображения по данной проблематике. В связи с этим позволю сослаться на свою объемную статью, посвященную памяти выдающегося российского ученого Валентина Дмитриевича Сорокина, внесшего колоссальный вклад в юридическую науку, в частности в теорию административного процесса. Данная статья была опубликована 15 лет назад; но актуальность и верность сформулированных положений, думается, не устарели до настоящего времени³. Теоретические суждения, высказанные автором в этой работе, в сущности можно и сегодня включать в число аргументов в отстаивании идеи о том, что административных процессов (терминологически!) много не бывает.

По моему уже давно сложившемуся мнению, административным процессом, если учитывать конституционно-правовые основания его станов-

¹ См.: Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979. С. 25–99.

² См.: Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. М., 1988.

³ См.: Стариков Ю. Н. «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2006. № 1. С. 110–141.

ления и развития (добавляя сюда, к сожалению, отсутствующие в Конституции РФ предписания для организации государственного управления и взаимодействия граждан с публичной администрацией), действующее административное процессуальное законодательство, а также установленную в процессуальном праве терминологию, целесообразно считать *административное судопроизводство*, осуществляемое по правилам КАС РФ и некоторых иных процессуальных законов. Сформировавшаяся в 2015 г. в связи с принятием КАС РФ *новая административная процессуальная форма* и обусловила учреждение административного процесса как *судебного* процесса по административным делам. Это моя принципиальная позиция! Можно уверенно предположить, что весьма трудно вмиг отказаться от кажущейся непоколебимой теории «судебного» и «внесудебного», «узкого» и «широкого» административного процесса. Ведь очевидно, что строгость правовой регламентации административно-процессуальной деятельности (именно как судебной деятельности) включает спор о *множественности* административных процессов. **Базовых** (не второстепенных) законодательных актов, определяющих тот или иной вид публично-управленческой деятельности под **названием «административный процесс»**, в России не существует. Другие юридические термины (наименования), относящиеся к «административным производствам» (например, «контрольно-надзорному», «исполнительному», «нормотворческому», «правоприменительному», «правоохранительному»), «административным процедурам», «административным порядкам», «административным регламентам», «управленческим правилам» и т. д., весьма часто встречаются в многочисленных нормативных правовых актах. Однако все они **так и остаются** «производствами», «процедурами», «порядками», «регламентами» и «правилами» (то есть **не процессом** в строгом смысле этого слова). Речь идет именно о *терминологии*, а не об отрицании наличия в законодательстве отмеченных *производств*. Вряд ли возможно причислять их к административному процессу лишь на основании включенности в сферу публичного управления и функционирования в системе исполнительной власти. Да, и современный российский законодатель пока не взял на себя «смелость» одним и тем же термином («административный процесс») назвать всю деятельность органов исполнительной власти по осуществлению функций государственного управления или реализации управленческих процедур.

Сегодня в теории административного права распространенной точкой зрения относительно понятия «административный процесс» 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 «внесудебный», «узкий» и «широкий» административный процесс. Всё как бы выглядит очень просто! Вот только где найти аналогичное мнение современного российского законода-

теля по данному вопросу? 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, что не способствует разрешению указанных проблем с установлением наименований видов процессуальной правовой материи.

Можно предположить, что массив нормативно-правовых актов, устанавливающих отношения в сфере организации и деятельности органов исполнительной власти, со временем будет нарастать. Однако и в этих условиях не приходится говорить о «широком» понимании административного процесса, ибо структурно такая административно-процессуальная деятельность имеет различный предметный правовой характер.

«Управленческая» концепция административного процесса, на первый взгляд, удобна и логична, т. е. когда обсуждают разные виды административной деятельности, обнаруживаемые в системе исполнительной власти и публичном управлении. И здесь, на первый взгляд, логика присутствует: если административными органами осуществляется деятельность в области публичного управления, то ее фактически невозможно не считать административным процессом...

Вряд ли нужно доказывать неприемлемость использования желаемого кем-то (предлагаемого) термина применительно к соответствующим правовым институтам, лишеного данного юридического наименования. Вероятно, весьма сомнительно рассмотрение колоссального количества очень разных по своим характеристикам «индивидуальных административных дел» в публичном администрировании включать в термин «административный процесс»; такой подход неминуемо приведет к пониманию административного процесса как совокупности административных производств, отличающихся друг от друга не только наименованиями, но и предметными юридическими характеристиками.

Не приходится сомневаться в том, 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 определенных 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 с целью 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 обла-

сти административно-правовых отношений, нечто «перемещающееся» в «управленческом юридическом пространстве» нужно безосновательно, почти *автоматически*, без всякого сомнения, относить к *административно-процессуальной деятельности* и признавать всё это основой для новейшей «управленческой» концепции административного процесса (такой подход был уместен и дискутировался в теории права в 60-е гг. прошлого века). Так можно довольно стремительно прийти и до «утвердительного» ответа на вопрос: «публичное администрирование» и «государственное управление» – это административный процесс? К сожалению, сегодня не определены главные подходы к пониманию административно-процессуальной деятельности. Важен поиск смысла отраслевого правового характера и точного назначения административного процесса. Здесь много вопросов: где возникает административный процесс? В связи с появлением каких обстоятельств и при каких условиях? Что требует от теории административного процесса концепция правового государства, разделения властей и принципы организации и функционирования публичной власти? Казалось бы, это очень простые и достаточно старые вопросы. Однако думается, что их нужно задавать и пытаться отыскивать ответы на них.

Неясность конституционно-правовой нормы об «административно-процессуальном законодательстве», даже с учетом многочисленных правовых позиций Конституционного Суда РФ (п. «к» ст. 72 Конституции РФ; и здесь характерно отнесение этого законодательства к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, где в сущности возможности для установления административного процесса или административных производств весьма ограничены), не предоставляет системной и прочной основы для теоретизирования по данному вопросу в направлении отстаивания «множественности» («широты») административных процессов. А вот *настоящее «процессуальное законодательство»* (в смысле судебного процесса, включающего в свою структуру административное судопроизводство) установлено в п. «о» ст. 71 Конституции РФ. В системном истолковании указанной статьи и ч. 2 ст. 118 российской Конституции и напрашивается вывод, что *единственным видом административного процесса является административное судопроизводство*. Конечно, 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?

Для бесчисленных «административных производств» российскому законодателю предстоит находить соответствующие **иные наименования**, которые уже не станут (да и не должны) вводить в них слово «**процесс**». Впрочем, российский законодатель может избрать и иной путь создания

нормативных правовых актов, регламентирующих *квазипроцессуальные* отношения в сфере публичного управления... С точки зрения докладчика, многократно аргументированной в научных статьях, система «процессуальной» деятельности кроме административного судопроизводства (административного процесса) должна включать федеральный закон «Об административных процедурах» (именно с **терминологическим акцентом на «процедурах»**). Ради открытости дискуссии можно отметить, 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. Слово «производство» на протяжении всей российской правовой истории доминирует при характеристике «процессуальных» отношений в любых сферах государственной деятельности. Особенно это проявляется в административном праве и процессе: именно «производство» традиционно внедрено в административный правовой лексикон, именно «производство» дает представление о сущности и особенностях «процессуализации» юридической жизни. 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. Главное – избрать «подходящий» термин и сделать всё для того, чтобы соответствующий институт работал эффективно. Многочисленные ссылки автора настоящей статьи 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. Наконец, сама уместность правовой рецепции в условиях отсутствия российских правовых традиций законодательного регулирования тех или иных «процессуально-процедурных» отношений с порога отвергается, и при этом нормативная процедура правового заимствования ставится под большое сомнение!

2021. № 2

Библиографический список

Стариков Ю. Н. «Управленческая» и «судебная» концепции административного процесса : развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2006. № 1. С. 110–141.

Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. М. : Наука, 1988. 272 с.

Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М. : Юрид. литература, 1979. 136 с.

References

Starilov Yu. N. “Administrative” and “judicial” concepts of the administrative process: development, modern meaning and interaction // Vestnik VSU. Series. Right. 2006. No. 1. P. 110–141.

Management procedures / Resp. ed. B. M. Lazarev. M. : Nauka, 1988. 272 p.

Yusupov V. A. Law enforcement activities of governing bodies. M. : Jurid. literature, 1979. 136 p.

Воронежский государственный университет

Стариков Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан, заведующий кафедрой административно-го и административного процессуально-го права

E-mail: juristar@vmail.ru

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Honoured Scientist of Russian Federation, Dean, Head of the Administrative and Administrative Procedural Law Department

E-mail: juristar@vmail.ru