

Научная статья

УДК 342

DOI:10.17323/2072-8166.2022.3.96.130

Современные модели административно- процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования

Александр Борисович Зеленцов¹,
Олег Александрович Ястребов²

^{1,2} Российский университет дружбы народов, Россия 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6.

¹ zelentsov-ab@rudn.ru, <https://orcid.org/0000-0002-6496-8905>

² yastrebov-oa@rudn.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4943-6940>

Аннотация

В статье рассматриваются подходы к пониманию административного процесса и его структуры в России и ряде зарубежных стран. Выявляется возрастание в российской административно-процессуальной науке интереса к разработке «синтезирующей» общей теории административного процесса, в том числе на основе интегративной методологии. В этом контексте раскрывается специфика подходов к его пониманию в зарубежных странах и концептуализируются две основные кодификационные модели административно-процессуального регулирования: модель раздельной кодификации, предполагающая регулирование административных процедур и административного судебного процесса (административного судопроизводства) в двух самостоятельных актах, и модель общей (единой) кодификации, которая характеризуется объединением этих видов административного процесса в одном кодифицирующем акте. Особое внимание уделяется реализации модели общей кодификации административных процедур и административного судопроизводства. В рамках этой модели административный процесс отождествляется исключительно с административным судопроизводством. В свою очередь, возрастает тенденция к использованию модели общей кодификации, объединяющей в одном кодексе принципы и нормы, которые регламентируют и административные процедуры, и административное судопроизводство. Выявляются особенности юридической техники при проведении такой кодификации,

анализируется уровень системной целостности этих единых кодифицирующих актов с позиций интегративной методологии общей теории административного процесса. Логика исследования и практический интерес предопределили необходимость внимательного изучения опыта реализации модели единой кодификации в государствах постсоветского пространства и определения места производства по делам об административных правонарушениях в национальных административно-процессуальных системах. Исследование опыта использования моделей единой кодификации и его осмысление создают дополнительные стимулы и предпосылки для развития интегративной концепции административного процесса, понимаемого как целостное явление в единстве его юрисдикционной и не юрисдикционной (позитивной) составляющих. В статье раскрываются особенности применения интегративной методологии к пониманию и интерпретации административного процесса в российской науке и проблемные вопросы построения на ее основе общей теории административного процесса.



Ключевые слова

административный процесс, административная процедура, административное судопроизводство, модель раздельной кодификации, модель единой (общей) кодификации, компаративное исследование, интегративный метод.

Для цитирования: Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Современные модели административно-процессуального регулирования: опыт сравнительно-правового исследования // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 3. С. 96–130. DOI:10.17323/2072-8166.2022.3.96.130.

Research article

Modern Models of Administrative Procedural Regulation: Experience of Comparative Legal Research



Alexander B. Zelentsov¹, Oleg A. Yastrebov²

^{1, 2} RUDN University, 6 Miklukho-Maklaya St., Moscow 117198, Russia

¹ zelentsov-ab@rudn.ru <https://orcid.org/0000-0002-6496-8905>

² yastrebov-oa@rudn.ru <https://orcid.org/0000-0003-4943-6940>



Abstract

The article examines the existing approaches of understanding administrative process and its structure in Russia and a number of foreign countries. The increasing interest in the development of a “synthesizing”, general theory of the administrative process, including that based on the integrative methodology, is revealed in the Russian administrative procedural science. In this context, the specificity of approaches to its understanding in foreign countries is revealed and two main codification models of administrative procedural regulation are conceptualized: a model of separate codification, involving the regulation of administrative procedures and administrative judicial process (administrative proceedings) in two independent acts, and a model of general

(unified) codification, which is characterized by the unification of these types of administrative process in one codifying act. Particular attention to the implementation of the model of general codification of administrative procedures and administrative proceedings is paid. Within the framework of this model, the administrative process is identified exclusively with administrative legal proceedings. In turn, there is a growing trend towards the use of a general codification model, which combines in one code the principles and norms that regulate both administrative procedures and administrative legal proceedings. Some features of the legal technique in carrying out such codification are revealed, the level of systemic integrity of these unified codifying acts is analyzed from the standpoint of the integrative methodology of the general theory of administrative process. The logic of the research and practical interest have determined the need for a careful study of the experience of implementing the unified codification model in the post-Soviet states and determining the place of proceedings in cases of administrative offenses in national administrative procedural systems. The study of the experience of application of unified codification models and its scientific understanding create additional incentives and prerequisites for the development of an integrative concept of the administrative process, understood as an integral phenomenon in the unity of its jurisdictional and non-jurisdictional (positive) components. The article reveals the features of the application of integrative methodology to the understanding and interpretation of the administrative process in Russian doctrine and the problematic issues of building a general theory of the administrative process on its basis.

Keywords

administrative process, administrative procedure, administrative legal proceedings, model of separate codification, model of unified (common) codification, comparative study, integrative method.

For citation: Zelentsov A.B., Yastrebov O.A. (2022) Modern Models of Administrative Procedural Regulation: Experience of Comparative Legal Research. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 15, no. 3, pp. 96–130 (in Russ.). DOI: 10.17323/2072-8166.2022.3.96.130.

Введение

Одним из контрапунктов теоретической дискуссии в отечественной науке административного права традиционно выступает противопоставление «управленческого» и «юрисдикционного» подходов к пониманию правовой природы административного процесса. В рамках этих подходов административный процесс трактуется либо как формальный элемент управленческой деятельности, отражающий ее специфику и характерные черты, либо как способ (форма) юрисдикционной деятельности по разрешению спорных административных дел, и идентифицируется в первую очередь с реализацией судебной функции публичной власти. Длющаяся более полувека дискуссия о достоинствах и недостатках данных подходов привела к появлению их модификаций и теоретических интерпретаций, которые продолжают множиться, например, в виде «комплексного подхода на основе управленческого». Становится все более очевидной необходимость добиться консенсуса, способного положить конец затяжным и порой бесплодным спорам о «преимуществах» или «корректности» того или иного подхода.

Одной из важных вех на пути достижения такого консенсуса стала проведенная в 2021 г. в Омске Всероссийская научно-практическая конференция «Современные проблемы построения российской модели административного процесса», на которой была сделана попытка выработать единую позицию российских ученых по вопросу о понятии и содержании административного процесса, основных направлений систематизации отечественного административно-процессуального права. Подводя итоги конференции, профессор Ю.П. Соловей исходил из того, что «отечественное законодательство предусматривает необходимые и достаточные нормативно-правовые основания для понимания российского административного процесса в качестве правового понятия, содержательно состоящего из трех частей: административного судопроизводства; производства по делам об административных правонарушениях; административного производства (административных процедур)». Опираясь на это положение, он отстаивал мнение, что дискуссию о понимании российского административного процесса, в первую очередь о содержании данного правового понятия «следует считать завершенной».

Разделяя позицию широкого понимания административного процесса, смеем тем не менее полагать, что в этом вопросе рано ставить точку. Остается нерешенным целый ряд проблем теоретического и методологического характера, связанных с необходимостью разработки «синтезирующей» концепции административного процесса и выделения его видов, создающих о нем целостное представление. Одну из таких проблем обозначил сам Ю.П. Соловей, выделяя три части (триализм) в содержании понятия «административный процесс», в то же время констатируя, что современное «российское законодательство обуславливает дуалистический характер административного процесса», и этот дуализм выражается в существовании административного судебного процесса и внесудебного административного процесса [Соловей Ю.П., 2021: 375].

Констатация «дуализма» или «триализма» в понимании административного процесса с опорой только на широкую (хотя и системную) интерпретацию исторически обусловленных законодательных текстов неизбежно требует на доктринальном уровне развернутого теоретического обоснования. Концептуальной основой достижения консенсуса в вопросе широкого понимания административного процесса может стать общая теория юридического процесса, исходящая из посылки, что юридический процесс включает юрисдикционную и не юрисдикционную составляющие, и его общность (как единства этих составляющих) состоит в руководящих процессуальных принципах, а не в наборе процессуальных правил [Павлушина А.А., 2002]; [Ланг П.П., 2017: 225–232].

В административно-правовой науке России идеи общей теории юридического процесса получили развитие в рамках интегративной концепции адми-

нистративного процесса. Эта концепция находит все больше сторонников. В доктрине обоснованно отмечается, что «среди воззрений на административный процесс более продуктивным представляется определение его сущности через призму интегративного правопонимания» [Хатуаев В.У., 2021: 23–30].

Вместе с тем интегративная концепция административного процесса, ориентированная на диалектическое преодоление дихотомической противоположности управленческого и юрисдикционного подходов к его пониманию, нуждается в дальнейшей разработке категориально-понятийного аппарата и адекватных юридических конструкций, способных стать фундаментальной основой, консолидирующей эти подходы в рамках общей теории административного процесса.

Не вызывает сомнений, что для целей построения современной отечественной теории административного процесса значительный интерес имеет сравнительно-правовое изучение доктрины и реализации современных моделей административно-процессуального регулирования в зарубежных странах. Компаративные исследования позволяют не только расширить знания о тенденциях развития иностранных административно-процессуальных систем, но и лучше понять структурные особенности и инвариантные факторы развития отечественного административно-процессуального права. Они помогают по-новому взглянуть на сложившиеся ранее в нашей доктрине догмы и стереотипы, в значительной мере предопределяющие инерционное движение современной теоретической мысли.

1. Дихотомическая конструкция «административный процесс v/s административная процедура»

Сравнительно-правовые исследования показывают, что в доктрине и административно-процессуальном законодательстве зарубежных стран также отсутствует единый подход к пониманию административного процесса. Это обуславливает существование различных моделей его правового регулирования.

В одних странах господствует парадигма, основанная на противопоставлении административного процесса, понимаемого как процесс реализации исполнительно-распорядительной (административной) функции, судебному процессу. Исходный постулат этой парадигмы: административный процесс — процесс, противоположный судебному. При таком подходе в судебном процессе, по общему правилу, не выделяется и не получает формализации административное судопроизводство — судебный административный процесс. Этот подход присущ в первую очередь государствам, доктрина и законодательство которых опираются на модель единой судебной юрисдикции. К этой модели относятся не только страны англо-саксонской пра-

вовой семьи, но и ряд государств, заимствовавших ее отдельные правовые институты, например, Бразилия [Bacellar Filho R., 1998: 65]; [Perlingeiro R., 2015: 89–136]. Так, в правовой доктрине данной страны доминирует понимание административного процесса как последовательности действий, совершаемых публичной администрацией и имеющих целью реализацию предписаний закона посредством издания правовых актов управления¹. Административный процесс в сфере деятельности федеральной публичной администрации регулируется Законом № 9.784/99 (Закон об общем административном процессе)². Предписания Закона распространяются также на деятельность «органов федеральной законодательной и судебной власти, в случае исполнения ими административной функции» (ст. 1).

В рамках этой парадигмы основаниями для идентификации административного процесса выступают критерии субъекта (публичная администрация) и вида реализуемой функции (осуществление административной деятельности). В этом случае процесс с участием публичной администрации или иного органа публичной власти, связанный с реализацией административной функции, является административным. В то же время, если суд реализует функцию судебного контроля по административным делам (которые могут быть в законе формально не выделены), процесс называется судебным и противопоставляется административному.

В то же время в доктрине тех зарубежных стран, где правовая система строится с учетом выделения специализированной административно-спорной юрисдикции (административного судопроизводства), доминирует по общему правилу понимание административного процесса как судебного административного процесса. Такого рода понимание находит законодательное выражение. Так, в Италии законодатель называет административно-процессуальным Кодекс, регулирующий состязательное производство в административных трибуналах³. Под административным понимается процесс, осуществляемый в органах административной юстиции, а для обозначения формы деятельности публичной администрации по реализации исполнительной власти используется концепт административной процедуры.

В Италии, как и в других странах романо-германской правовой семьи, разграничению категорий «административный процесс» и «административная процедура» придается принципиальное значение. Это разграничение

¹ Processo administrativo: aspectos gerais. Available at: [https:// enciclopediajuridica.pucsp.br/...145...administrativo...](https://enciclopediajuridica.pucsp.br/...145...administrativo...) (дата обращения: 25.07. 2021)

² Lei do Processo Administrativo Federal — Portal da Câmara. Available at: <https://www2.camara.leg.br/lei> (дата обращения: 25.07. 2021)

³ Codice del processo amministrativo approvato con il Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 aggiornato, con le modifiche apportate, da ultimo, dal D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120.

между процессом и процедурой лежит в основе парадигмы, которая сформировалась на консенсуальной основе и в доктрине получила обозначение «традиционной» [González Navarro F., 1997: 491]. В рамках этой парадигмы административный процесс идентифицируется с административно-юрисдикционной деятельностью, с отправлением судебной функции по административным делам, а процедура — с административной деятельностью. Считается, что административная процедура — это производство, характерное для деятельности публичной администрации, реализующей полномочия по принятию административных актов. Напротив, административный процесс трактуется как совокупность действий и формальностей, которые реализуются органами публичной власти, наделенными юрисдикционными полномочиями по разрешению административных споров. Соответственно административно-процессуальным правом называется право, регулирующее «судебные процессы против администрации, и оно не охватывает административные процедуры, в которых осуществляется административная функция» [Gordillo A., 2014: 393]. При этом комплекс норм, регулирующих административные процедуры, обозначается как административно-процедурное право.

В рамках этой парадигмы в основе разграничения административной процедуры и административного процесса лежит классическое понятие о процессе как особом виде юридической деятельности. В своей классической модели процесс трактуется как совокупность действий сторон перед третьей стороной — арбитром, независимым и беспристрастным, который стоит над сторонами, опосредует отношения между ними и завершает процесс принятием юрисдикционного акта, разрешающего спор. Особенность модели административной процедуры характеризуется тем, что отношения между сторонами в этой форме публичной деятельности складываются и реализуются напрямую, линейно без опосредования третьей стороной и завершаются принятием административного акта. В административной процедуре субъект, представляющий публичную власть, выступает не то что стороной, а «суперстороной», поскольку он является носителем публичных интересов, руководит реализацией административной процедуры и обладает способностью решать вопросы, являющиеся предметом процедурных правоотношений.

В классическом понимании процесс имеет конфликтный генезис: в нем разрешается правовой конфликт, реализуются и защищаются нарушенные или оспоренные права и законные интересы. Административная процедура рассматривается как форма осуществления ненарушенных прав и законных интересов: ее модель характеризует позитивный, неконфликтный способ реализации права. Считается, что в условиях правового государства процедура являет собой не только последовательность действий граждан, с одной

стороны, и административных учреждений, с другой. Она становится формальной гарантией прав граждан, поскольку закон предписывает осуществление административной деятельности в рамках заранее определенного порядка действий и публичная администрация должна соблюдать принципы и правила установленной процедуры.

Таким образом, в административно-правовой доктрине большинства стран романо-германской правовой семьи сложилась дихотомическая конструкция, выражающаяся в разграничении административной процедуры (как формы управленческой деятельности) и административного процесса, отождествляемого с судебным административным процессом. При этом несмотря на различные коннотации, понятие административного процесса, как правило, идентифицируется с административным судопроизводством, а понятие административной процедуры — с административным производством по принятию правовых актов управления.

В результате возобладавшего в теории дихотомического подхода административный процесс и административная процедура трактуются в значительной мере как оппозиции, противостоящие друг другу. В рамках этой дихотомии административная процедура не рассматривается как административный процесс или его часть либо разновидность, а противопоставляется ему как самостоятельный правовой институт. Дихотомический подход исключает трактовку административной процедуры и судебного административного процесса в качестве бинарных оппозиций, характеризующих две стороны административного процесса как целого, а редуцирует это целое к одной из его частей — судебному административному процессу.

Попытка преодолеть этот редукционизм была предпринята в рамках общей теории процесса, которая отодвигает на второй план господствующую парадигму в понимании процесса (спор — стороны — арбитр) и разрабатывает методологию для его более широкой трактовки. Сторонники этого подхода утверждают, что вся предшествующая теория процесса строилась на убеждении: процесс и судебная функция являются понятиями если не идентичными, то коррелятивными. Эта старая парадигма выполнила, по их мнению, свое историческое предназначение, поэтому от нее следует отказаться, чтобы уступить место новому подходу, согласно которому процесс может служить инструментом реализации любой публичной функции, будь то законодательная, судебная, административная или политическая [Marquez Gomez D., 2003: 34].

При новом подходе в качестве базовых признаков процесса рассматриваются такие его характеристики, как: взаимосвязанная последовательность действий; участие нескольких субъектов; направленность на достижение единого результата; цель — осуществление государственной власти. Данный подход к пониманию процесса претендует на охват в рамках единой

процессуальной концепции не только юрисдикционного процесса, но и позитивных процедур осуществления государственной власти, не связанных с разрешением правовых конфликтов.

Однако в административно-правовой доктрине современных государств этот подход утверждается с большим трудом и не получил пока распространения. Доминирующей остается парадигма, основанная на дихотомической конструкции «административная процедура — административный процесс». Разграничение процесса и процедуры, лежащее в основе этой конструкции, приобрело фундаментальный характер и отчетливо проявляется в действующем законодательстве.

2. Базовые модели кодификации административно-процессуального законодательства

В странах романо-германской правовой семьи исторически сложились две основных модели кодификации правовых норм, регулирующих административные процедуры и судебный административный процесс: модель раздельной кодификации и модель общей (единой) кодификации.

Модель раздельной кодификации характеризуется систематизацией административно-процедурных норм и административно-процессуальных норм в отдельных, самостоятельных кодифицированных актах, которые могут различаться наименованиями — кодексы, законы, органические законы. Так, тенденция к принятию раздельных кодифицированных актов, регулирующих административно-процедурный и административно-юрисдикционный процессы, проявляется в качестве господствующей практически во всех европейских государствах. Отдельные самостоятельные законы об административной процедуре (производстве) и об административном процессе (судопроизводстве) приняты, например, в Германии, Греции, Испании, Италии, Польше, Финляндии, Чехии. По своему названию эти законодательные акты могут различаться, например, в Австрии — это соответственно Закон об общих положениях административных производств (1991) и Закон об административном судопроизводстве (2013) (VwGVG), во Франции — Кодекс взаимоотношений общества и государства (2015) (Code des relations entre le public et l'administration) и Кодекс административной юстиции (2000 в ред. 2021), в Португалии — Кодекс административного производства (2015) и Кодекс процесса в административных судах (2002), в Черногории — Закон об общей административной процедуре (2003) и Закон об административных спорах (2017), предметом регулирования которого является административное судопроизводство.

В рамках раздельной кодификации понятия «административная процедура» и «административное производство», по общему правилу, применя-

ются к регулированию деятельности органов публичной администрации. Категория «административный процесс» не является родовой для этих понятий, она не охватывает их своим содержанием, а используется как синоним административного судопроизводства — процессуальной формы административной юстиции или административно-спорной юрисдикции. При этом предпочтения в использовании терминов «административная процедура» или «административное производство», «административный процесс» или «административное судопроизводство» во многих случаях являются результатом научной договоренности, национальных традиций, культурного влияния и т.д.

Тенденция разграничения и противопоставления концептов административного процесса и административной процедуры (производства) является доминирующей в правовой доктрине и законодательстве стран Латинской Америки. Правовое регулирование этой области отношений в двух самостоятельных кодифицированных актах в тех или иных вариациях имеет место в большинстве государств этого континента, в частности: в Аргентине: Закон об административных процедурах (1972) и Закон об административно-спорной юрисдикции (1986)⁴, в Венесуэле — Органический закон об административных процедурах (1981) и Органический закон об административно-спорной юрисдикции (2010), в Мексике — Федеральный закон об административном производстве (1994) и Федеральный закон об административно-спорном производстве (2005), в Перу — Закон об общем административном производстве (2001) и Закон об административно-спорном процессе (2019), в Эквадоре — Органический административный кодекс (2017), посвященный в значительной части регулированию административных процедур, и Закон об административно-спорной юрисдикции (1968) и т.д.

Модель раздельной кодификации административных процедур и административного судопроизводства используется также в азиатских (например, в Японии — Закон об административных процедурах (1993) и Закон о судебном процессе по административным спорам (1962, ред. 2004) и африканских странах (например, в Анголе — Декрет-Закон о правилах процедуры и административной деятельности (1995) и Декрет-Закон об административно-спорном процессе (1996). Сравнительный анализ показывает, что модель раздельной кодификации доминирует в современном мире.

Модель общей (единой) кодификации характеризуется объединением в одном кодифицирующем акте норм, регулирующих административные про-

⁴ Испанское название закона «Ley de la jurisdiccion contencioso-administrativa» на русский язык нередко переводится как «Закон об административном судопроизводстве». Это допустимо, поскольку законы с такого рода названием регламентируют производство в судах по административным спорам. Полагаем, однако, более точным будет буквальный перевод этого названия: «Закон об административно-спорной юрисдикции».

цедуры и административное судопроизводство. Эту модель первоначально использовали в сравнительно небольшом числе стран, среди которых в частности: Нидерланды — Закон об общем административном праве (1992) (*Algemene wet bestuursrecht* или *Awb*), Болгария — Административно-процессуальный кодекс (2006), Колумбия — Кодекс административного производства и административного судопроизводства (2011).

В Мексике модель единой кодификации получила поддержку не на общенациональном уровне, а в законодательстве субъектов федерации. Так, единый Кодекс административных производств (1996) действует в штате Мехико⁵. Этот Кодекс (в ред. 2021 г.) включает три основные части: 1. «О положениях, общих для административного производства и административного процесса», касающихся общих принципов, процессуальных и процедурных формальностей, уведомлений, сроков, доказательств и оценки доказательств и др.; 2. «Об административных производствах» (в органах государственного и муниципального управления, вспомогательных учреждениях, наделенных публичными полномочиями и функциями); 3. «Об административном процессе» (в судах по административным спорам). Аналогичный комплексный подход к правовому регулированию сферы процедурно-процессуальных отношений использует в Кодексе административного производства и административной юстиции (2007) законодатель другого субъекта федерации — штата Гуанохуато. В первой части этого Кодекса также устанавливаются положения, общие для административного производства и административного процесса, во второй кодифицируются административно-процедурные нормы, в третьей — административно-процессуальные правила.

Очевидно, что в кодексах мексиканских штатов, несмотря на попытку систематизировать общие для административно-процедурного процесса и административно-судебного процесса положения и принципы, законодатель не выходит за рамки традиционной дихотомической конструкции «административная процедура — административный процесс», идентифицируя административный процесс только с производством в суде по административным спорам.

Иной подход в рамках модели единой кодификации применяется в колумбийском Кодексе административного производства и административного судопроизводства (2011⁶; далее — КАПиАС). Этот подход основан на гибком разграничении, но не на противопоставлении административного производства (процедуры) и административно-спорного (юрисдикционно-

⁵ Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Mexico. Available at: <http://legislacion.edomex.gob.mx/codvig002/> (дата обращения: 25.07. 2021)

⁶ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Available at: http://leyes.co/codigo_de...administrativo...de...contencioso... (дата обращения: 25.07. 2021)

го) процесса в суде. В доктрине и в законодательстве этой страны термины «производство» (процедура) и «процесс» довольно часто используются как синонимы и в нормативных правовых актах могут применяться как взаимозаменяемые. В частности, Гражданский процессуальный кодекс в дословном переводе называется Кодексом гражданского производства (Código de Procedimiento Civil), и КАПиАС допускает возможность применения положений этого Кодекса к неурегулированным вопросам административно-спорного процесса, если принципиальные отличия административного судопроизводства не исключают этого. При этом в административно-правовой доктрине Колумбии четко разграничиваются понятия «административный процесс» и «спорный административный процесс». Считается, что административный процесс — тот, который осуществляется непосредственно административными властями и имеет своим результатом административный акт, а административно-спорный процесс — это не что иное, как судебное-административный процесс, который связан с реализацией судебной функции и завершается вынесением юрисдикционного акта [Fernández I., 2015: 43]. В этой трактовке административный процесс идентифицируется с административным производством (процедурой), административно-спорный процесс в суде — с административным судопроизводством. В совокупности они выступают как предмет общего административного процессуального права.

В контексте развития общей теории административного процесса значительный интерес имеет Административно-процессуальный кодекс Болгарии (2006 в ред. 2021)⁷. В нем систематизированы и объединены нормы ранее действовавших законов «О Верховном административном суде» (1997), «Об административной процедуре» (1979), «О предложениях, заявлениях, жалобах и прошениях» (1980) и «Об административном обслуживании физических и юридических лиц» (1999). Понятие административного процесса в этом Кодексе не определяется, но из его структуры и общих положений следует, что оно охватывает своим объемом производства как в административных органах по изданию административных актов, так и в суде по принятию юрисдикционных актов. Иными словами, в рамках этого Административно-процессуального кодекса в сферу его правового регулирования попадают две разновидности административного процесса как целого: административно-процедурный процесс, содержащий позитивные управленческие производства (процедуры), и судебный административный процесс по административным спорам.

Таким образом, в рамках модели единой кодификации административно-процессуальные кодексы интегрируют административно-процедурную часть, нормы которой регламентируют административный процесс в ор-

⁷ Available at: <https://www.justice.government.bg> (дата обращения: 25.07. 2021)

ганах публичной администрации, представленный различными производствами по изданию правовых актов управления, и судопроизводственную часть, нормы которой регулируют административный процесс в судах, содержащий различные производства по судебному оспариванию неправомερных правовых актов управления и защите нарушенных ими прав. Конечно, уровень системной целостности этих единых кодифицирующих актов с позиций интегративной (общей) теории административного процесса различен: в одних из них удается в большей степени реализовать системное видение административного процесса как целого в единстве его юрисдикционной и не юрисдикционной составляющих, в других в рамках единого кодекса незыблемой остается традиционная конструкция, сводящая административный процесс только к одной из его разновидностей.

В любом случае такая модель отличается комплексным подходом и, несомненно, может быть признана весьма перспективной. Не зря в новейшей истории целый ряд государств постсоветского пространства ориентировались на нее при кодификации национального административно-процессуального законодательства.

Вместе с тем нельзя не отметить важную особенность правовой регламентации административных процедур. Независимо от того, в рамках какой модели — раздельной или единой — они регулируются, по объему прав частного лица в отношениях с органами публичной администрации все кодифицированные акты имеют больше общего, нежели принципиальных содержательных отличий. В этом смысле следует согласиться с выводом: можно говорить не только о европейских, но и общепризнанных (мировых) стандартах административной процедуры⁸.

3. Кодификация административно-процессуального законодательства в государствах постсоветского пространства

Необходимость обращения к опыту этих государства обусловлена тем, что они вместе с нашей страной прошли период советского прошлого и ныне по темпам кодификации административно-процессуального законодательства значительно опережают российского законодателя. В отечественной доктрине в досоветский период понятие «административный процесс» идентифицировалось именно с судебным административным процессом, с административной юстицией. В советский период, в отсутствие административной юстиции и административного судопроизводства, сложилась

⁸ Available at: <https://zakon.kz...obzor-administrativno-procedurnogo.html> (дата обращения: 25.07. 2021)

парадигма, согласно которой административный процесс стал пониматься как реализация органами государственного управления их исполнительно-распорядительных и административно-юрисдикционных полномочий. При этом в доктрине концепт административной процедуры не получил развернутого осмысления, а опыт законодательного регулирования этой формы административного процесса отсутствовал.

В новых государствах, образовавшихся на постсоветском пространстве, вопросы кодификации административно-процессуального законодательства решались (и решаются) по-разному, различными темпами и практически заново, в зависимости от доминирующих доктринальных подходов и научных договоренностей, особенностей использования зарубежного опыта, национальных традиций и т.д. Особое влияние на кодификацию административно-процессуального законодательства многих стран постсоветского пространства оказали доктрина и опыт правового регулирования Германии, а также некоторых других государств, ориентированных на немецкое административное право. Вне всякого сомнения, этому способствовала деятельность Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ). При содействии этого Общества в середине 2010-х годов разработан Типовой проект (Модельный закон) административно-процессуального кодекса, который предназначался для поддержки соответствующих подходов при реформировании национальных административно-процессуальных актов этих стран. Проект исходил из понимания административно-процессуального права как права, регулирующего рассмотрение административно-правовых споров в судебном порядке и отличающегося от права административных процедур, которое регламентирует производство в органах публичной администрации. Он основывался на немецком административно-процессуальном законодательстве, но учитывал его недочеты и пытался предложить простую и удобную в применении модель кодификации административно-процессуального права. Предполагалось, что нормы, смоделированные в Типовом проекте кодекса, могут и должны быть дополнены с учетом особенностей конкретных стран [Pudelka J., 2014: 103–104].

Между тем кодификация административно-процессуального законодательства во многих государствах постсоветского пространства началась задолго до появления названного Типового проекта и осуществлялась с использованием двух основных моделей кодифицированного регулирования административных процедур и административного процесса. В отдельных странах использование этих моделей отличалось весьма значительным своеобразием.

Модель раздельной кодификации административных процедур и судебного административного процесса в двух самостоятельных кодексах получила в этих странах наиболее широкое распространение. При этом, как можно

понять даже из названия самих кодифицированных актов, в одних странах законодатель контрастно ограничивает административные процедуры от судебного административного процесса, в других — менее контрастно. Это проявляется, в частности, в том, что в одном случае в титуле судопроизводственных кодексов используется словосочетание «административно-процессуальный кодекс», в другом случае оно заменяется на более нейтральное название «кодекс административного судопроизводства». Исходя из этого критерия, выделим две группы государств в рамках модели раздельной кодификации.

К первой группе стран относится Армения, где были приняты Кодекс административного судопроизводства (2013) (далее — КАС) и Закон об основах администрирования и административном производстве (2004). В Узбекистане действуют Кодекс административного судопроизводства (2018) и Закон об административных процедурах (2017). В эту группу стран можно также включить Литву, где еще в 1999 г. были введены в действие Закон о производстве по административным делам, регламентирующий судебный порядок рассмотрения административных споров, и Закон о публичном администрировании, содержащий нормы об административных процедурах. Кроме того, к этой группе стран можно отнести Украину, где действует Кодекс административного судопроизводства (2005) и в 2021 г. принят в первом чтении Закон об административных процедурах.

В другой группе стран кодекс, регулирующий производство в суде по административным спорам, называется Административно-процессуальным кодексом (далее — АПК), что в концептуальном плане означает полное отождествление административного процесса исключительно с судебным порядком рассмотрения административных дел и противопоставление его административным процедурам, выражающееся в непризнании их в качестве одной разновидности административного процесса. К этим странам относятся: Азербайджан — Административно-процессуальный кодекс (2009) и Закон об административном производстве (2005); Грузия — Административно-процессуальный кодекс (1999) и Общий административный кодекс, регулирующий административное производство); Киргизия — Административно-процессуальный кодекс (2017) и Закон об административной деятельности и административных процедурах (2015); Туркменистан — Административно-процессуальный кодекс (2020) и Закон об административных процедурах (2017); Эстония — Административно-процессуальный кодекс (2011) и Закон об административном производстве (2001).

Анализ законодательных актов в административно-процессуальной сфере, принятых на постсоветском пространстве в рамках модели раздельной кодификации, показывает, что в административно-процессуальном регулировании в качестве доминирующей прочно утверждается дихотомическая

конструкция «административная процедура — административный процесс», идентифицирующая административный процесс исключительно с административным судопроизводством.

Модель общей кодификации, объединяющая в одном кодексе принципы и нормы, которые регламентируют и административные процедуры, и административное судопроизводство, была использована в таких государствах, как Латвия, Молдова, Казахстан, Таджикистан. В этих странах идея общего понимания административного процесса как совокупности двух его составляющих — юрисдикционной и неюрисдикционной — реализована с различной степенью последовательности и внутренней согласованности.

На наш взгляд, эта идея наиболее последовательно и органично воплощена в Административно-процессуальном законе (*Administratīvā procesa likums*) (2011) Латвии; далее — АПЗ)⁹. Он строится на основе широкого понимания административного процесса и объединяет в этом понятии административный процесс в учреждениях (*administratīvajā procesā iestādē*) и административный процесс в суде (*administratīvais process tiesā*)¹⁰. В этом Законе устанавливается развернутый и незакрытый перечень принципов, применяемых в «административном процессе в учреждении и суде», и определяется, что помимо них могут «применяться общие принципы права, открытые, производные или получившие свое развитие в практике учреждений или юрисдикции судов, а также в правоведении» (ст. 4).

В общей части Закона устанавливаются общие положения об участниках «административного процесса в учреждении и суде», их правосубъектности, процессуальных сроках. Вторая часть посвящена регламентации административного процесса в учреждении, его ходу, завершающемуся принятием административного акта, определению легальных параметров этого акта, правилам возмещения за имущественный ущерб или личный вред, в том числе моральный вред, причиненный лицу административным актом или фактическим действием учреждения, и др. В третьей части регламентируется административный процесс в суде: устанавливаются общие положения судопроизводства по административным делам, правила о подведомственности, права и обязанности участников процесса, порядок производства в судебных инстанциях и др. В четвертой части Закона в контексте общего понимания административного процесса регулируются вопросы исполнения административного акта и судебного решения.

⁹ Available at: <https://likumi.lv> › 55567-admi... (дата обращения: 31.07.2021)

¹⁰ Под учреждением в Кодексе (ст. 1) понимается субъект права, его структурное подразделение или должностное лицо, которому нормативным актом или публично-правовым договором предоставлены определенные полномочия государственной власти в сфере государственного управления.

В отличие от АПЗ Латвии, в котором в качестве общего концепта используется обобщающая формула «административный процесс в учреждении и суде», в Административном кодексе; далее — АК (2018) Молдовы термином «административный процесс» законодатель практически не оперирует¹¹. В качестве обобщающей юридической конструкции в АК используется концепт «административная процедура и административно-спорная процедура»¹². В ст. 3 АК устанавливается, что целью административного законодательства является регулирование «процедуры осуществления административной деятельности и судебного контроля за ней». Использование термина «процедура» в единственном числе в этой легальной формуле призвано выразить, на наш взгляд, идею единства и непосредственной взаимосвязи между административным производством и административным судопроизводством.

Эта идея получает выражение, в частности, в главе 3 АК, где выделяются три группы принципов: общие принципы, принципы административного производства, принципы спорного административного производства в суде. К общим принципам процедуры (процесса) в органах публичной власти и судебных инстанциях (*autoritățile publice și instanțele de judecată*) относятся такие принципы, как законность, исследование по собственной инициативе, равенство и недискриминация, добросовестность, беспристрастность, язык производства, применение разумного срока.

Модель общей кодификации в одном законодательном акте использовалась также в Казахстане, где в 2020 году принят общий Административный процедурно-процессуальный кодекс (далее — АППК РК). В качестве предмета регулирования этого Кодекса законодатель определил отношения, связанные и осуществлением внутренних административных процедур государственных органов, административных процедур, а также порядок административного судопроизводства.

В отличие от АК Молдовы и АПЗ Латвии, АППК РК строится на менее интегративной основе и исходит из дихотомической конструкции «административная процедура v/s административный процесс». Под административной процедурой в этом Кодексе понимается «деятельность администра-

¹¹ Available at: COD Nr. 116 din 19-07-2018 Codul administrativ al Republicii ... <https://www.legis.md> › cautare (дата обращения: 31.07.2021)

¹² Слово сочетание «*procedura administrativă și cea de contencios administrative*» буквально переводится как «административная и административно-спорная процедура». В Кодексе дается определение только административной процедуры, а понятие административно-спорной процедуры не определяется. Однако исходя из смысла, которые законодатель вкладывает в эти термины, речь идет об административном производстве и административном судопроизводстве (т.е. об административно-спорном производстве в суде). Именно такой перевод дается в доступных на русском языке источниках. См., напр.: КОДЕКС Nr. 116 от 19.07.2018. Available at: lex.justice.md/viewdoc.php... (дата обращения: 31.07.2021)

тивного органа, должностного лица по рассмотрению административного дела, принятию и исполнению по нему решения, совершаемая на основании обращения или по собственной инициативе, а также деятельность, осуществляемая в порядке упрощенной административной процедуры» (ст. 4). Определение административного процесса в АППК РК отсутствует, однако анализ его нормативных положений дает основание утверждать, что под административным процессом в нем понимается исключительно административное судопроизводство. Категория «административный процесс» используется только в связи с регламентацией производства в суде по административным делам. В Кодексе отдельно регламентируется статус и состав участников административных процедур (глава 3) и административного процесса (глава 5). В общей главе, но по отдельности, определяются задачи и принципы административных процедур и административного судопроизводства (глава 2).

Все это дает основания предположить, что в АППК РК законодатель, используя модель кодификации в едином законодательном акте, исходил не из идей общей теории административного процесса, а из соображений практического удобства и юридико-технической целесообразности.

Весьма оригинальный способ систематизации административно-процессуальных норм применен в Кодексе об административных процедурах (2007) Таджикистана (далее — КАП РТ)¹³. К модели общей (единой) кодификации административных процедур и административного судопроизводства в одном законодательном акте этот Кодекс можно отнести с известной долей условности. В качестве предмета правового регулирования «определяется порядок подготовки, принятия и исполнения административно-правовых актов, рассмотрения административных заявлений и жалоб, осуществления производства об административных процедурах в суде, взаимодействия административных органов» (ст. 1). С позиций общей теории процесса можно предположить, что исходным интегрирующим концептом в КАП выступает понятие административной процедуры, позволяющее охватить в общей конструкции производство в административном органе и в суде по административным делам. Однако под административной процедурой для целей Кодекса национальный законодатель понимает «деятельность административного органа в целях подготовки, принятия и исполнения административно-правового акта, а также рассмотрения административных заявлений и жалоб» (ст. 2). При этом в ст. 35 КАП РТ устанавливается, что административные процедуры осуществляются уполномоченным административным органом.

¹³ Available at: <https://andoz.tj/docs/zakoni> › Кодекс об адми...(дата обращения: 31.07.2021)

Используемая в этом Кодексе громоздкая и нечетко определенная конструкция «производство об административных процедурах в суде» требует уточнений. При строго формальном подходе оказывается, что под предметом этого производства следует рассматривать споры о процедуре, т.е. споры процессуального характера. Очевидно, для устранения возможности такого понимания конструкции законодатель в 2012 году внес изменения в КАП РТ (ч. 2 ст. 115) и уточнил, что «предметом спора в производстве по административным процедурам в суде» является соответствие административно-правовых актов закону и иным нормативно-правовым актам; «обязанность административного органа по возмещению вреда; обязанность административного органа по принятию административного акта или осуществлению какого-либо иного действия по административной процедуре». При такой конкретизации речь, по сути дела, идет о предмете административного судопроизводства как производства в суде по административным спорам.

Однако законодатель не использует в КАП РТ понятия «административное судопроизводство» и «административный процесс». В отдельных статьях Кодекса (например, ст. 118) в качестве синонима конструкции «производство по административным процедурам в суде» используется категория «административное производство в суде». Законодатель посвятил «производству по административным процедурам в суде» главу 6, включающую всего 24 статьи и установил: если этой главой не установлено иное, в производстве об административных процедурах в суде применяются положения гражданского процессуального законодательства о «производстве по административным процедурам в суде».

Из ГПК РТ не была исключена глава 24, регулирующая производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих. Производство в общем суде продолжает осуществляться в порядке неискового гражданского судопроизводства, а не по административным искам, предусмотренным КАП РТ. В результате КАП, будучи законодательным актом нового поколения, по основным параметрам отвечающий международным стандартам, в правовой действительности страны не нашел полного применения. Это обуславливает тот факт, что отдельные таджикские ученые выдвигают предложения о разработке и принятии самостоятельного Кодекса административного судопроизводства РТ [Рахматова З.М., 2017: 12].

Таким образом, хотя КАП РТ содержит правовые нормы, регулирующие производство по административным делам как в административных органах, так и в суде, его трудно полностью отнести к единым кодифицирующим актам, целостно объединяющим регулирование административных процедур и административного судопроизводства.

4. Проблемы кодификации законодательства о производстве по делам об административных правонарушениях

В советский период в структуре административного процесса неизменно выделялся такой его вид, как производство по делам об административных правонарушениях, под которым понималась деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по применению мер административного наказания. В постсоветский период это производство рассматривалось как вид административного процесса и отождествлялось с административно-юрисдикционным процессом [Дугенец А.С., 2003: 8, 10]; [Женетль С.З., 2009: 14, 125–126]. Более того, сторонниками юрисдикционного подхода административный процесс идентифицировался исключительно с процессом привлечения к административной ответственности. Так, в проекте Российского административно-процессуального кодекса, предложенном М.Я. Масленниковым, содержание этого кодекса сводилось к порядку реализации законодательства об административной ответственности [Масленников М.Я., 2007: 10–13]. В силу традиции многие российские источники обозначают широко обсуждаемый ныне проект Процессуального кодекса об административных правонарушениях, регламентирующий порядок привлечения к административной ответственности не иначе, как Административно-процессуальный кодекс¹⁴.

Характерно, что в Казахстане первый официальный проект Административно-процессуального кодекса включал в качестве двух самостоятельных частей раздел, посвященный производству об административных правонарушениях и раздел, касающийся производства в суде по административным спорам¹⁵. Однако в действующем АППК РК законодатель установил, что не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства дела, порядок производства по которым предусмотрен законодательством об административных правонарушениях (ч. 7 ст.3).

Не только в Казахстане, но и в других государствах постсоветского пространства вопрос о включении производства об административных правонарушениях в состав кодифицированных актов, регулирующих административный процесс, решался по-разному. Выделились два основных подхода, которые в каждой стране отличаются известным своеобразием.

Один из них выражается в интеграции производства об административных правонарушениях в структуру спорного судебного административно-

¹⁴ Available at: URL: <https://www.osnmedia.ru/obshhestvo/v-rossii-poyavitsya-administrativno-protsessualnyj-kodeks/> (дата обращения: 29.08. 2021)

¹⁵ Available at: <https://kzgov.docdat.com/docs/876/index-498540.html> (дата обращения: 29.08.2021)

го процесса посредством придания ему характера искового производства. Используется юридическая конструкция административного иска, которая в российской литературе получила обозначение «иск о привлечении к административной ответственности» или «административно-наказательный иск», а во французском праве — «иск о применении принуждения» (*recours de repression*).

Этот подход реализован в КАС Армении, который в ст. 3 устанавливает, что административные органы или должностные лица обращаются в суд с требованием о привлечении физического или юридического лица к административной ответственности, если законом предусмотрено, что привлекать к административной ответственности может только суд. Если в административном порядке частное лицо, по его мнению, неправомерно привлечено к административной ответственности, то оно также вправе обратиться в суд в порядке, предусмотренном КАС РА. Процессуальные особенности производства по делам о привлечении к административной ответственности в судебном порядке регламентируются главой 29 КАС РА, которая включает всего три статьи.

Другой подход, присущий подавляющему большинству государств постсоветского пространства, состоит в том, что производство по делам об административных правонарушениях не относится к предмету регулирования административно-процессуальных кодексов и кодексов административного судопроизводства. Так, производство по делам об административных правонарушениях прямо исключается из сферы действия АПК Туркменистана (ст. 1), КАС Узбекистана (ст. 3), КАС Украины (ч. 2 ст. 17), Кодекс административного судопроизводства (КАС) РФ (2015) (ст. 1)¹⁶ и др. В административно-процессуальных актах других постсоветских стран это производство не упоминается вовсе (Азербайджан, Молдова, Латвия, Литва и др.).

Такая позиция объясняется целым рядом факторов. Прежде всего она вызвана пониманием административного судопроизводства исключительно как судопроизводства по административным спорам и пересмотром в постсоветский период понятий о юридической природе самого производства по делам об административных правонарушениях. В силу особенностей правового регулирования в советский период в законодательство об административных правонарушениях были включены многочисленные проступки, которые в рамках романо-германской правовой традиции относятся не к административному праву, а к праву наказаний (уголовному, «штрафному» (*Strafrecht* — нем.) праву). Соответственно, дела о такого рода правонарушениях (проступках) рассматриваются в порядке уголовного (наказательного)

¹⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

судопроизводства, т.е. не являются предметом разбирательства в административном судопроизводстве.

Проступки в качестве самостоятельного вида правонарушений, как и ответственность за них, в досоветской России также относились к сфере уголовного права. В советской доктрине весь комплекс норм, регулирующий отношения в этой “проступочной” области, стал относиться к сфере административного права и нашел систематизированное выражение в Кодексе об административных правонарушениях РФ¹⁷ (далее — КоАП). Эти правонарушения получили название административных, поскольку изначально предполагалось, что за их совершение к ответственности привлекают в упрощенном порядке административные органы. Отсюда наказательная ответственность, налагаемая административными органами, стала называться административной. Позднее к этой ответственности за проступки, по общему правилу, стали привлекать судебные органы, а следовательно, ее название утрачивает первоначальный смысл.

В государствах постсоветского пространства судьба административно-наказательного законодательства и КоАП как систематизирующего акта сложилась неодинаково. В большинстве из этих стран КоАП сохранились и получили развитие. Производство по делам об административных правонарушениях регулируется процессуальными нормами, включенными в КоАП (Азербайджан, Грузия, Казахстан, Туркменистан, Узбекистан и др.). В некоторых странах введены в действие самостоятельные процессуальные кодексы об административных правонарушениях: ПКоАП Таджикистана (2013), Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях (ПИКоАП) Беларуси (2006), в котором административный процесс, по сути дела, сводился к производству по делам об административных правонарушениях.

Однако отметим и другую тенденцию. В доктрине и законодательстве целого ряда государств произошел полный отказ от концепта административного проступка и КоАП как продукта советской эпохи. Термин «административный» был исключен из обозначения правонарушений этого вида, а сами эти проступки перестали рассматриваться как нарушения, имеющие отношение к сфере административного права (Киргизия, Молдова, Латвия и др.). Так, в Молдове КоАП (1985) был заменен Кодексом о правонарушениях (2008), включающим Книгу по материальному праву и Книгу, регулиющую производство о правонарушениях. В Киргизии вместо КоАП КР принято два кодекса: 1. Кодекс КР о проступках (2017) (КоП), который вообрал в себя все проступки, в том числе содержащиеся ранее в КоАП КР,

¹⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

наказуемые судом мерами уголовно-правового воздействия; 2. Кодекс КР о нарушениях (2017) (КоН КР), в который были включены только нормы о так называемых «полицейских» нарушениях, за совершение которых предусмотрены взыскания (предупреждение и штраф), налагаемые административными органами в порядке производства по делам о нарушениях, установленном этим кодексом. При этом взыскания за нарушения не обозначаются как административные.

В России ответственность за такого рода проступки и нарушения в силу традиции и закона продолжает рассматриваться как административная. В настоящее время разработаны и обсуждаются проекты новых КоАП РФ и ПКоАП РФ. Вместе с тем в отечественной науке ощущается все больше сомнений в необходимости относить эти кодексы к сфере административного права и, более того, в необходимости законодательства об административных правонарушениях в его современном виде в принципе [Агеев А. А., 2011: 27–29]. Однако сложившаяся в советский период традиция восприятия КоАП как базового кодекса административного права, обеспечивающего реализацию наказательных полномочий и принуждения, остается живучей и даже незыблемой в среде отечественных ученых и особенно практиков. В силу этого вряд стоит ожидать реформы КоАП в рамках романо-германской правовой традиции с использованием более рационального варианта, опробованного, например, в Киргизии.

В этих условиях и в этом контексте не может не заслуживать внимания и поддержки теоретическая позиция, обозначенная в нашей науке почти 30 лет назад. Она исходит из справедливого суждения: отношения, возникающие по поводу совершения административных проступков, не вписываются в предмет административного права, а потому нормы, регулирующие административно-деликтные (наказательные) отношения, необходимо рассматривать как самостоятельную отрасль права — административно-деликтное право [Шергин А.П., 1994: 52–61].

Дальнейшее обоснование идея административно-деликтного права (права административных наказаний) как самостоятельной отрасли права находит в концепции административно-юрисдикционного процесса как вида юридического процесса [Шергин А.П., 2015: 140–147]. В этой концепции административно-юрисдикционный процесс трактуется как самостоятельный вид не административного, а именно юридического процесса в контексте его общей теории. Административно-юрисдикционный процесс, в основе которого лежит дело об административном правонарушении, рассматривается в традиционном смысле как процессуальная форма реализации материальных норм об административной ответственности. В рамках этого подхода была концептуально обоснована идея разработки и принятия самостоятельного Административно-юрисдикционного кодекса, которая получила

воплощение в проекте ныне обсуждаемого Процессуального кодекса об административных правонарушениях РФ.

Выделение права административных наказаний (административно-деликтного права) в самостоятельную отрасль права (с собственным комплексом процессуальных норм) будет способствовать окончательному преодолению сложившегося в СССР понятия об административном праве как праве в первую очередь наказательном, и его переориентацию на модель правового государства. В этой модели государства главными функциями административного права выступают не принуждение или наказание частных лиц, а обеспечение и защита их прав и законных интересов.

Однако в современной России в правовом регулировании административного процесса отсутствуют системность и последовательность. Административное судопроизводство как судебный административный процесс регулируется в рамках двух кодексов: КАС РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ¹⁸ (далее — АПК РФ). В этих кодексах используются различные подходы к определению предмета регулирования: положения КАС РФ не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, тогда как АПК РФ интегрирует это производство в систему административного судопроизводства в арбитражном суде, используя для этого, по сути дела, конструкцию иска о привлечении к административной ответственности (ст. 202).

В доктрине звучат обоснованные суждения о необходимости изъятия из АПК РФ дел, возникающих из публичных правоотношений, и включении их в КАС РФ [Поляков И.Н., 2014: 51–56]. В целях устранения дублирующего регулирования АПК РФ обоснована концепция единого КАС РФ, могущего регулировать правила рассмотрения всех спорных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, независимо от их подведомственности судам общей юрисдикции или арбитражным судам. Для формирования системного подхода важное значение имеет идея о включении производства по делам об административных правонарушениях, ныне регулируемого АПК РФ, в кодекс, определяющий единый порядок привлечения к административной ответственности [Шергин А.П., 2015: 147].

Приняв КАС, российский законодатель, надо полагать, избрал модель раздельной кодификации спорного судебно-административного процесса (административного судопроизводства) и административно-процедурного процесса (административного производства) как формы реализации исполнительной власти. Логика законодательной реализации этой модели предпо-

¹⁸ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

лагает, что правовое регулирование административного судопроизводства в отдельном кодифицированном акте должно осуществляться в системной взаимосвязи с правовой регламентацией административных процедур. Вместе с тем принятие Закона об административных процедурах, к сожалению, затягивается, и Россия остается единственной страной на постсоветском пространстве, где такой закон отсутствует.

Однако выбор отечественным законодателем модели раздельного регулирования административного процесса вовсе не препятствует научной разработке его общей теории, способной стать концептуальной основой для построения в перспективе модели единой кодификации.

5. Проблемы формирования общей теории административного процесса в России

В современной российской науке административного права все более обнаруживается тенденция к разработке «синтезирующей» общей теории административного процесса, способной органично объединить в целостную систему представления, сложившиеся о нем в рамках существующих школ. Эта тенденция проявляется в различных широких трактовках административного процесса, чаще всего обозначаемых как «комплексные», «единые» или «объединенные» концепции» [Лапина М.А., 2012: 38–43]. Однако общепризнанный методологический подход к рассмотрению понятий и категорий административного процесса в его широкой интерпретации не сложился. Одним из наиболее продуктивных для целей построения общей теории административного процесса, на наш взгляд, является интегративный подход¹⁹. В доктрине интегративный подход определяется как целостное представление совокупности объектов, явлений, процессов, объединяемых общностью как минимум одной из характеристик, в результате чего создается новое системное качество. Этот подход призван обеспечить достижение целостности, согласованности внутри системы, основанной на взаимозависимости и взаимодополнении ее отдельных специализированных элементов. Он рассматривается в качестве «современного драйвера», определяющего научную мысль как в области теории права, так и в отдельных отраслях права [Петров А.В., Зырянов А.В., 2017: 90–92].

Вопрос о необходимости применения интегративного подхода к пониманию административного процесса в российской науке был поставлен в начале текущего столетия. Этот подход необходимо отличать от концепций

¹⁹ Термин «интегративный» произведен от слова «интеграция» (лат. *integrum* — целое; лат. *integratio* — восстановление, восполнение), которое обозначает объединение разобщенных компонентов (частей) в целое, их взаимное сближение и образование взаимосвязей.

со схожими наименованиями, применяемыми к различным широким трактовкам административного процесса, которые давались в рамках «юрисдикционного» или «управленческого» направлений его исследования. Так, в одних случаях «интегрированное понимание административного процесса» с позиций «управленческого» подхода, по сути дела, сводится к выделению в его содержании различных видов административных производств [Ческидова С.А., 2017: 17]. В других случаях «комплексный» подход идентифицируется с «интеграционным» подходом, суть которого сводится к стремлению ученых «включить в структуру административного процесса все виды юридической деятельности, урегулированной нормами административного права и исследовать их с единых методологических позиций» [Самсонов В.Н., 2018: 63].

К интеграционному подходу в этом случае относят, например, концепцию Д.Н. Бахраха, И.В. Пановой и других авторов, выделяющих в едином административном процессе три его вида: административно-нормотворческий (издание нормативных актов исполнительной власти), административно-правоприменительный (применение материальных норм позитивного характера) и административно-юрисдикционный (правоохранительная деятельность субъектов). В рамках этого «интеграционного» направления профессор В.Н. Самсонов предлагает понимать административный процесс как деятельность органов исполнительной власти, а также деятельность иных властных субъектов по рассмотрению административных дел, которая осуществляется в целях обеспечения соблюдения законных прав и свобод его участников и защиты публичных интересов и направлена на издание законных, обоснованных, справедливых и своевременных правовых актов [Самсонов В.Н., 2018: 69–70].

Не вступая в полемику о теоретических достоинствах такого «интеграционного концепта» административного процесса, отметим лишь тот факт, что в его формулировке на первый план выдвигается деятельность органов исполнительной власти в качестве содержательного компонента этого процесса. В то же время в его содержании не выделяется такой компонент, как деятельность судов, значимость которой для его определения теряется и размывается в беглом указании на «деятельность иных властных органов».

«Интеграционный» подход в данной интерпретации следует отличать от такого подхода к административному процессу, который обозначается термином «интегративный». Главной, системообразующей идеей интегративного подхода является идеологема, рассматривающая административный процесс как целостную систему в единстве его юрисдикционной и неюрисдикционной составляющих и признающая возможность и предпочтительность систематизации регулирующих его административно-процессуальных норм в едином кодифицированном акте.

В рамках концептуальной схемы интегративного подхода возможно свети воедино основные положения двух ведущих теорий, раскрывающих особенности двух разновидностей административного процесса:

неюрисдикционного, позитивного административного процесса в органах публичной администрации, который представлен различными административными процедурами и в обобщенном, собирательном смысле может быть обозначен как административно-процедурный процесс, содержанием которого выступает административное производство по неконфликтным (штатным) административным делам. В отдельных изданиях эту разновидность административного процесса предлагается обозначать как исполнительный административный процесс [Стахов А.И., 2015: 51–55].

административно-юрисдикционного процесса, который представлен административным процессом в судах или административным судопроизводством, а также различными юрисдикционными производствами, осуществляемыми в соответствии с законом уполномоченными органами и должностными лицами публичной администрации. Общепризнано, что основная разграничительная линия между этими видами процессов в предметной области проходит по признаку наличия или отсутствия правового спора (конфликта). Однако различию между административно-процедурным и административно-судебным процессами не должно придаваться значение дихотомического противопоставления, которое подразумевает их трактовку как взаимоисключающих явлений. Они выступают как взаимопредполагающие и взаимодополняющие стороны одного и того же явления — административного процесса.

Возможность объединения этих двух видов процессов в рамках единой категории «административный процесс», как отмечает профессор П.И. Кононов, обусловлена наличием у них общего основания (административное дело) и цели (правильное и законное разрешение данного дела) [Кононов П.И., 2015: 38–42]. Эта единая категория описывает административный процесс как целостность, которая как целостность не может существовать раньше своих частей и существует вместе с ними. Вопрос о содержании данной категории, охватывающей административный процесс в его целостности, в отечественной науке остается дискуссионным. Так, в рамках так называемого комплексного (широкого) подхода профессор Н.Г. Салищева полагает, что объективная реальность в сфере административно-процессуальных отношений позволяет обосновать существование и развитие трех видов административного процесса: административные процедуры; административно-юрисдикционный процесс; административное судопроизводство. Специфику каждого из этих видов административного процесса она выводит из особенностей, связанных, в частности, со сферой деятельности органов, осуществляющих правоприменение. В этом случае администра-

тивные процедуры присущи сфере деятельности органов исполнительной власти; административная юрисдикция—сфере деятельности как органов исполнительной власти, так и судов; административное судопроизводство — сфере деятельности органов правосудия [Салищева Н.Г., 2010: 27, 28].

«Тройственное» видение («триализм») административного процесса не может не вызвать возражений, которые в развернутом виде уже раздавались при обосновании «дуализма» интегративной концепции, заключающегося в понимании административного процесса как единства двух его разновидностей: административно-процедурной и административно-судебной. Остановимся лишь на самом главном моменте.

При «тройственном» подходе административно-юрисдикционный процесс трактуется как производство по привлечению к административной ответственности, т.е. как карательное производство. В современных условиях недопустимо возникшее в советский период отождествление административно-юрисдикционного процесса (и административной юрисдикции) только с производством по делам об административных правонарушениях. Ныне это производство осуществляется в суде и в органах исполнительной власти. Производство по этим делам в суде нельзя не рассматривать как судопроизводство, в форме которого осуществляется правосудие. Более того, законодатель в ст. 29 АПК РФ прямо относит производство по делам об административных правонарушениях к административному судопроизводству. Следовательно, излишне и не корректно противопоставлять административное судопроизводство и административно-юрисдикционный процесс в качестве самостоятельных видов административного процесса, поскольку юрисдикция в исконном значении есть не что иное, как судопроизводство. В этом контексте нельзя не признать обоснованности выделения в рамках интегративной концепции административного процесса именно двух его разновидностей: административно-процедурного и административно-судебного процессов.

Формально-логическая интерпретация исходных для интегративной концепции понятий (административно-процедурный процесс — административный судебный процесс — административный процесс) показывает наличие родовидовых связей между ними. Данные связи выражаются через отношения соподчинения, когда первые два понятия не подчинены друг другу, но подчинены одновременно третьему — понятию «административный процесс». Административно-процедурный процесс и судебный административный процесс — относительно различные понятия, ибо имеют такой более общий признак, как связь с «административным делом», характеризующим их предметную область. Они также выступают как однородные понятия, так как имеют одну главную часть — «процесс», хотя и различаются по своим непосредственным задачам. Они являются зависимыми и соеди-

нимыми понятиями, поскольку оба входят в содержание родового понятия «административный процесс».

В формально-логическом плане все эти понятия характеризуются отношениями соподчинения объемов: понятие административного процесса является подчиняющим, а понятия административной процедуры и судебного административного процесса, исключаящие друг друга по своим властным субъектами, находятся в объеме третьего понятия, т.е. административного процесса. В силу этого с формально-логической стороны правомерно рассматривать административно-процедурный процесс и судебный административный процесс как две базовых разновидности административного процесса.

В логическом плане их взаимосвязь определяется правилом логики о соотношении родового понятия и видов: вид определяется всеми признаками рода с добавлением видовых признаков. Административно-процедурный процесс и судебный административный процесс — это видовые понятия, в которых выражены существенные признаки отдельных, качественно особенных, но взаимосвязанных процессуальных форм, входящих в одно родовое понятие «административный процесс».

Построение теории административного процесса с позиций интегративной методологии предполагает глубокое осмысление родовых характеристик этого процесса как целостности в контексте ее структурных элементов — видов процесса, каждый из которых является «целым» по отношению к своим частям (отдельным производствам) и «частью» по отношению к большему «целому» — административному процессу, взятому в единстве его разновидностей. В рамках административно-процессуальной науки (административной процессологии) использование интегративного подхода создает предпосылки для формирования двухуровневой теории административного процесса, включающей общую теорию и теории видов административного процесса — административно-процедурного и административно-судебного.

Общая теория административного процесса не отвергает «юрисдикционные» и «управленческие» концепции административного процесса (в их различных вариациях) как ошибочные, но, отмечая их односторонность, ориентирует на интеграцию этих концепций в поисках целостного определения административного процесса, отражающего его социально-правовую природу. Использование такого подхода «снимает ограниченность предыдущих теорий и воспроизводит их в себе как условие своего существования и как свое следствие» [Павлушина А.А., 2005: 8]. В то же время общая теория не должна являть механическое объединение положений этих исходных, секторных теорий; она призвана обеспечить подлинный синтез тех характеристик административного процесса, которые позволят дать его всестороннее

научное осмысление и придать общей теории статус комплексной, логически единой системы знаний обо всех правовых формах административно-процессуальной деятельности. Эта теория должна иметь предметом общее, содержащееся в закономерностях организации и функционирования базовых разновидностей административного процесса. В качестве комплексной, логически единой системы знаний она призвана сформировать современную методологию административно-процессуальных исследований и теоретические положения, в равной мере имеющие отношение ко всем административно-процессуальным явлениям.

В задачи общей теории административного процесса также входит развитие понятий о системе ее общих принципов, о содержании общего категориально-понятийного аппарата, о специфике и видах административно-процессуальной формы, о понятии, предмете и системе административно-процессуального права. В этом контексте следует отметить, что отдельные более или менее масштабные попытки решения этих задач предпринимаются в современной отечественной доктрине [Стахов А.И., 2021: 313–327]; [Кононов П.И., 2021: 328–338].

Наряду с общей теорией административного процесса в административно-процессуальную науку в качестве двух теорий второго уровня интегрируются теория судебного административного процесса (административного судопроизводства) и теория административно-процедурного процесса. Эти теории призваны раскрыть специфические характеристики данных видов административного процесса, механизм их процессуально-правового регулирования, порядок, формы и способы процессуальной деятельности соответствующих органов по административным делам и т.д. В задачи этих теорий входит также обоснование выделения отдельных производств, отличающихся по характеру индивидуально-конкретных дел однородной категории, особенностям правового статуса органов, их разрешающих, и некоторым другим юридическим параметрам. В этом случае производство (процедура) понимается не как составная часть, компонент структуры административного процесса в целом, а именно как структурный элемент его определенного вида — административно-судебного или административно-процедурного процесса.

Таким образом, использование интегративной методологии открывает возможность преодолеть односторонний взгляд на административный процесс как на деятельность, связанную исключительно с разрешением позитивных (штатных) административных дел при реализации исполнительно-распорядительной функции, либо исключительно с охранительной функцией административного права. Оно призвано способствовать единообразному пониманию учеными, законодателем и правоприменителем базовых категорий и понятий, применяемых для характеристики административно-про-

цессуальных форм деятельности компетентных органов публичной власти. Это позволит придать необходимую системность и целостность административно-процессуальному законодательству, регламентирующему административно-процедурный и административно-судебный процессы.

Заключение

В административно-процессуальном регулировании современных государств доминирует модель раздельной кодификации административного производства и административного судопроизводства, основанная на доктринальном противопоставлении административных процедур и административного процесса. В рамках этой модели административный процесс отождествляется исключительно с административным судопроизводством (судебно-административным процессом). Вместе с тем крепнет тенденция к использованию модели общей кодификации, объединяющей в одном кодексе принципы и нормы, которые регламентируют и административные процедуры, и административное судопроизводство. В этих кодексах идея общего понимания административного процесса как совокупности двух его составляющих — юрисдикционной и не юрисдикционной — в зарубежных правовых порядках реализована с различной степенью последовательности и внутренней согласованности. Наиболее полно эта идея получила воплощение в АПК Болгарии (2006) и АПЗ Латвии (2001).

В России с вступлением в силу КАС РФ наметилась тенденция к реализации модели раздельной кодификация административного-процессуального законодательства. Однако политическая воля к принятию закона об административных процедурах до сих пор не нашла четкого выражения, несмотря на имевшие ранее место законодательные инициативы и выдвижение современных инициативных законопроектов. Вместе с тем в административно-правовой мысли России развивается интерес к разработке «синтетической» общей теории административного процесса и обоснованию ее единой методологической основы.

Существенное значение для решения этой задачи имеет интегративная методология, позволяющая видеть административный процесс как целостную систему в единстве двух его составляющих — административно-процедурного и административно-судебного процессов. Такой подход позволяет также дать необходимое теоретическое обоснование идее интеграции производства по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах, ныне регулируемого Арбитражным процессуальным кодексом, в единый кодекс, определяющий порядок привлечения к административной ответственности (ПКоАП), и дальнейшему самоопределению административно-деликтного права в качестве самостоятельной отрасли российского права.

De lege ferenda, в исторической перспективе на идейной базе общей теории административного процесса открывается возможность подготовки рекодификации административно-процессуального законодательства и создания Административного процессуального кодекса, предметом регулирования которого могут стать административный процесс в органах публичной администрации (административные процедуры) и административный процесс в суде (административное судопроизводство).



Список источников

1. Агеев А.А. О месте законодательства об административных правонарушениях в российской правовой системе // Административное право и процесс. 2011. № 2. С. 27–29.
2. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. М.: ВНИИ МВД России, 2003. 274 с.
3. Женетль С.З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы: дис... д. ю. н. М., 2009. 536 с.
4. Кононов П.И. Административное судопроизводство как структурная часть административного процесса // Административное право и процесс. 2015. № 11. С. 38–42.
5. Кононов П.И. Несколько тезисов в поддержку интегративного понимания административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 328–338.
6. Лапина М.А. Объединенная концепция системы административного процесса // Юридический мир. 2012. № 3. С. 38–43.
7. Ланг П.П. Некоторые методологические основы юридического процесса // Вопросы российского и международного права. 2017. № 1. С. 225–232.
8. Масленников М.Я. Пояснительная записка к проекту Российского административно-процессуального кодекса // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 27–30; 2008. № 6. С. 10–13.
9. Павлушина А.А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: дис. ... д. ю. н. Самара, 2005. 459 с.
10. Павлушина А.А. Теория юридического процесса и ее значение для развития российской правовой системы в переходный период // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: «Право». 2002. № 1. С. 67–76.
11. Петров А.В., Зырянов А.В. Интегративный подход в современных юридических исследованиях // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2017. № 3. С. 90–92.
12. Поляков И.Н. О цивилистическом процессе и реформе российской судебной системы (вопросы гармонизации) // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 8. С. 51–56.
13. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М.: Юридическая литература, 1991. 143 с.
14. Рахматова З.М. Административное судопроизводство в Республике Таджикистан: современное состояние и перспективы развития: дис ... к. ю. н. М., 2017. 171 с.
15. Салищева Н.Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы / Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Мате-

риалы ежегодной Всероссийской конференции. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД, 2010. С. 26–30.

16. Самсонов В.Н. Проблемы формирования понятия «административный процесс» в науке административного права / Юриспруденция как интегративный феномен современного российского общества и государства: Материалы конференции. Белгород: ГИК, 2018. С. 63–70.

17. Соловей Ю.П. К завершению дискуссии о понимании административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 3. С. 359–378.

18. Соловьев А.А. Правовое регулирование судебного нормоконтроля: опыт зарубежных государств. М.: Инфра-М, 2018. 219 с.

19. Стахов А. И. Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 3. С. 313–327.

20. Стахов А.И. Интегративный подход к пониманию административного процесса в России // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 51–55.

21. Хатуяев В.У. Еще раз о сущности и соотношении понятий «административное судопроизводство» и «административный процесс» в контексте интегративного правопонимания // Современное право. 2021. № 3. С. 25–30.

22. Ческидова С.А. Административно-деликтное производство в сфере таможенно-го регулирования: дис. ... к. ю. н. Нижний Новгород, 2017. 169 с.

23. Шергин А.П. Проблемы административного права // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 52–61.

24. Шергин А.П. Административно-юрисдикционный процесс как вид юридическо-го процесса // Вестник МГЮА. 2015. № 8. С. 140–147.

25. Bacellar Filho R. Breves reflexões sobre a jurisdição Administrativa: Uma perspectiva de direito comparado. Revista de Direito Administrativo, 1998, vol. 211, pp. 65–77.

26. Fernández I. Manual de Derecho Procesal. Vol. 2. Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo. Bogota: Editorial Universitaria, 2015. 826 p.

27. González Navarro F. Derecho administrativo español: el acto y el procedimiento administrativos. Pamplona: Universidad de Navarra, 1997. 1340 p.

28. Gordillo A. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 2. La defensa del usuario y del administrado. Buenos Aires: F.D.A., 2014. 722 p.

29. Márquez Gómez D. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. México: Universidad Nacional Autónoma, 2003. 231 p.

30. Perlingeiro R. Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norteamericana. Revista de Investigações Constitucionais, 2015, no. 1, pp. 89–136.

31. Pudelka J. (Hrsg.) Verwaltungsprozesskodex: Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung=Административно-процессуальный кодекс: концепция, модельный закон и комментирование. Berlin: Wissenschafts-Verlag GmbH, 2014. 205 S.



References

1. Ageev A.A. (2011) Place of legislation on administrative offenses in the Russian legal system. *Administrativnoe pravo i process*=Administrative Law and Process, no. 2, pp. 27–29 (in Russ.)

2. Bacellar Filho R. (1998) Breves reflexões sobre a jurisdição Administrativa: Uma perspectiva de direito comparado. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 211, pp. 65–77.
3. Cheskidova S.A. (2017) Administrative and tort proceedings in the field of customs regulation. Candidate of Juridical Sciences Thesis. Nizhny Novgorod, 169 p. (in Russ.)
4. Dugenets A.S. (2003) Administrative and jurisdictional process. Moscow: Internal Ministry, 274 p. (in Russ.)
5. Fernández I. M. (2015) Manual de Derecho Procesal. Vol. 2. Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo. Bogota: Editorial Universitaria, 826 p.
6. González Navarro F. (1997) Derecho administrativo español: el acto y el procedimiento administrativo. Pamplona: Universidad de Navarra, 1340 p.
7. Gordillo A. (2014) Tratado de derecho administrativo y obras selectas. T. 2. La defensa del usuario y del administrado. Buenos Aires: F.D.A., 722 p.
8. Khatuaev V.U. (2021) Essence and correlation of the concepts of “administrative proceedings” and “administrative process” in the context of integrative legal understanding. *Sovremennoe pravo*=Modern Law, no. 3, pp. 25–30 (in Russ.)
9. Kononov P.I. (2015) Administrative legal proceedings as a structural part of the administrative process. *Administrativnoe pravo i protsess*=Administrative Law and Process, no 11, pp. 38–42 (in Russ.)
10. Kononov P.I. (2021) In support of integrative understanding administrative process. *Sibirskoe juridicheskoe obozrenie*=Siberian Legal Review, no. 3, pp. 328–338 (in Russ.)
11. Lang P.P. (2017) Methodological basics of legal process. *Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava*=Issues of Russian and international law, no 1, pp. 225–232 (in Russ.)
12. Lapina M.A. (2012) The unified concept of the system of administrative process. *Juridicheskii mir*=Legal World, no. 3, pp. 38–43 (in Russ.)
13. Márquez Gómez D. (2003) Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. México: Universidad Nacional Autónoma, 231 p.
14. Maslennikov M. Ya. (2007) Following the protocol to draft of Russian administrative process. *Administrativnoe pravo i process*=Administrative Law and Process, no. 1, pp. 27–30 (in Russ.)
15. Pavlushina A.A. (2005) Theory of legal process: issues and prospects of development. Doctor of Juridical Sciences Thesis. Samara, 459 p. (in Russ.)
16. Pavlushina A.A. (2002) Theory of legal process and its significance for development of Russian legal system in the transition period. *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta*=Bulletin of the Nizhny Novgorod University, no. 1, pp. 67–76 (in Russ.)
17. Perlingeiro R. (2015) Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norteamericana. *Revista de Investigações Constitucionais*, no. 1, pp. 89–136.
18. Petrov A.V., Zyryanov A.V. (2017) Integrative approach in modern legal studies. *Vestnik Juzhnouralskogo universiteta*=Bulletin of South Ural University, no. 3, pp. 90–92 (in Russ.)
19. Polyakov I.N. (2014) Civil process and reform of Russian judicial system (issues of harmonization). *Arbitrage i grazhdanskiy protsess*=Arbitration and civil process, no. 8, pp. 51–56 (in Russ.)
20. Protasov V.N. (1991) Basics of general legal procedural theory. Moscow: Juridicheskaya literatura, 143 p. (in Russ.)

21. Pudelka J. (Hrsg.) (2014) *Verwaltungsprozesskodex: Konzeption, Modellgesetz und Kommentierung*. Berlin: Wissenschafts-Verlag GmbH, 205 S.
22. Rakhmatova Z.M. (2017) *Administrative proceedings in Tajikistan: current state and prospects*. Candidate of Juridical Sciences Thesis. Moscow, 171 p. (in Russ.)
23. Salishcheva N.G. (2010) Theoretical issues of administrative process at present stage of the Russian legal system. In: *Issues of administrative and administrative procedural law: papers of conference*. Saint Petersburg: Ministry of Internal, pp. 26–30 (in Russ.)
24. Samsonov V.N. (2018) Formation of concept of «administrative process» in the science of administrative law. In: *Jurisprudence as an integrative phenomenon of modern Russian society and state. Papers of conference*. Belgorod: GiK, pp. 63–70 (in Russ.)
25. Shergin A.P. (1994) Issues of administrative law. *Gosudarstvo i pravo*=State and Law, no. 8–9, pp. 52–61 (in Russ.)
26. Shergin A.P. (2015) Administrative-jurisdictional process as a type of legal process. *Vestnik MGUA*=Bulletin of MGUA, no. 8, pp. 140–147 (in Russ.)
27. Solovoy Yu. P. (2015) To the end of discussion on understanding administrative process. *Sibirskoe juridicheskoe obozrenie*=Siberian Legal Review, no. 3, pp. 359–378 (in Russ.)
28. Soloviev A.A. (2018) *Legal regulation of judicial norm control: experience of foreign states*. Moscow: Infra-M, 219 p. (in Russ.)
29. Stakhov A.I. (2015) Integrative approach to understanding the administrative process in Russia. *Administrativnoe pravo i process*=Administrative Law and Process, no. 2, pp. 51–55 (in Russ.)
30. Stakhov A. I. (2021) Integrative theory of administrative process: the only true basis for building model of administrative process. *Sibirskoe juridicheskoe obozrenie*=Siberian Legal Review, no. 37, pp. 313–327 (in Russ.)
31. Zhenetl S.Z. (2009) *Administrative process and procedures in context of reform*. Doctor of Juridical Sciences Thesis. Moscow, 536 p. (in Russ.)

Информация об авторах:

А.Б. Зеленцов — доктор юридических наук, профессор.

О.А. Ястребов — доктор юридических наук, профессор, ректор.

Information about the authors:

A.B. Zelentsov — Doctor of Science (Law), Professor.

O.A. Yastrebov — Doctor of Science (Law), Professor, Rector.

Статья поступила в редакцию 23.04.2022; одобрена после рецензирования 31.05.2022; принята к публикации 20.06.2022.

The article was submitted to the editorial office 23.04.2022; approved after reviewing 31.05.2022; accepted for publication 20.06.2022.

Research article

УДК 342 9

DOI:10.17323/2072-8166.2022.3.131.148

Administrative Justice



Inna Viktorovna Panova¹,
Aleksander Aleksandrovich Zaraiskiy²

¹ Astrakhan State University, 20A Tatischev St., 414056, Astrakhan, Russian Federation; State University of Management, 99 Ryazansky Prospekt, 109542, Moscow, Russian Federation, innapanova@list.ru

² Saratov State Law Academy, 1 Volskaya St., 410056, Saratov, Russian Federation, azaraiskiy@ssla.ru



Abstract

Based on an analysis of the current state of legislation and judicial practice and also of certain specific development trends, this article considers the issues relevant to administrative and judicial reforms, identifies a number of terms important for understanding the matter in question, and highlights various problems in trying administrative cases in courts as well as in pre-trial (extrajudicial) proceedings. The new Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation is examined closely for its consistency with other procedural laws. The article also points out the problem in jurisdiction over administrative cases that may arise among the several panels of the Supreme Court of the Russian Federation, which may arrive at different outcomes in similar disputes. The general jurisdictional approach used by courts to consider administrative offenses related to entrepreneurial activities is critically assessed. The disadvantages of rulemaking in administrative cases exercised by the economic panel of the RF Supreme Court are also outlined. After analyzing the problem of pre-trial compensation for damages caused by illegal actions of administrative bodies, a number of statutory innovations for establishing pretrial damages and tightening the procedures and measures of such liability for administrative entities are suggested. It is advisable to establish a special centralized administrative body for out-of-court settlement of administrative cases within Russia's executive system. This would ensure the effectiveness of the institution for handling a general administrative complaint and provide administrative protection of citizens' rights. Such a body would be able both to depoliticize and de-bureaucratize administrative authorities, and it would reduce caseloads and relieve the courts of the punitive function of prosecuting small administrative claims, a duty that is not typical for the judiciary.
