

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ПРОЦЕДУРЫ И ПРОЦЕСС

Ю. Н. Старилов,

доктор юридических наук, профессор
Воронежского государственного университета

«УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ» И «СУДЕБНАЯ» КОНЦЕПЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА: РАЗВИТИЕ, СОВРЕМЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Данную статью я хочу посвятить светлой памяти выдающегося российского ученого-юриста — заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора *Валентина Дмитриевича Сорокина*, который ушел из жизни 6 апреля 2006 г. Он был талантливым ученым и прекрасным человеком. Вышедшие из-под пера Валентина Дмитриевича книги, статьи, комментарии и работы иного жанра сразу же приковывали к себе внимание коллег, неизменно высоко оценивались, обсуждались, использовались в научных изысканиях многочисленными авторами¹. Его «научный голос» был красивым, весьма значащим, мягким и авторитетным. В. Д. Сорокиным было опубликовано множество работ, посвященных различным проблемам юридической науки и практики. Но основные труды ученого находились в области административного права. Может быть, самые крупные научные труды из них содержали анализ проблем советского и затем российского административного процесса.

Глубокий научный анализ административно-процессуальной теории, проведенный В. Д. Сорокиным, позволяет показать полнейшую картину взглядов на эту проблему в науке, увидеть детали и особенности в понимании административного процесса и административно-процессуального права. Для ученых, исследующих различные аспекты административно-процессуальной теории, В. Д. Сорокин создал серьезные теоретические основы. Базируясь на сформировавшихся В. Д. Сорокиным научных представлениях о сущности административного процесса, можно пытаться развивать эту область теоретических представлений

¹ См., например: *Сорокин В. Д.* Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс // *Правоведение*. 2000. № 4. С. 34—45; *Он же.* Правовое регулирование: Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. 661 с.; *Он же.* Избранные труды / Предисл. Д. Н. Бахрах, В. В. Денисенко. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 1086 с.

далее. Уже в начале XXI в. профессором В. Д. Сорокиным были опубликованы книги, посвященные теме «административный процесс» и «административно-процессуальное право»².

Конечно, прав Д. Н. Бахрах, когда в предисловии к «Избранным трудам» В. Д. Сорокина пишет о неocenимом вкладе В. Д. Сорокина в становление теории административного процесса³. Как пишет сам В. Д. Сорокин, административный процесс был в середине XX в. обширнейшим и совершенно неразработанным полем, «ждущим своего чисто юридического исследования»; это была «своего рода “правовая целина”»⁴. Уже в 2005 г. В. Д. Сорокин отмечал сосуществование двух подходов в административно-процессуальной области: «юрисдикционного» и «управленческого». Многие ученые разделяют «управленческую» концепцию административного процесса В. Д. Сорокина, развивают ее далее, высказывая при этом множество новых идей и формулируя оригинальные выводы⁵.

Очевидно, возможно предположить развитие теории административного процесса в новых условиях, используя при этом, конечно, основные положения административно-процессуальной теории, созданной В. Д. Сорокиным. В последующем будет неоднократно отмечаться, что само совершенствование государственного управления, формирование в России правового государства, поиск новых путей развития исполнительной власти, проводимые правовая, судебная, административная и иные реформы, несомненно, накладывают отпечаток на содержание «исполнительно-распорядительной деятельности» или деятельности по осуществлению публичного управления.

Современное административное законодательство «заставляет» задуматься над новыми подходами к пониманию административного процесса и формированию отрасли административно-процессуального права. Думается, что именно из «управленческой» концепции административного процесса, сформированной В. Д. Сорокиным, выходят другие идеи о местонахождении административного процесса, его назначении в системе административно-правового регулирования, его «возможностях» для развития административно-процессуального права. «Управленческая»

² См.: Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. 474 с.; *Он же*. О предмете российского административно-процессуального права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. В. Я. Кикотя. М.: МосУ МВД России, 2003. С. 102—111; *Он же*. Административно-процессуальное право: Учебник. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. 540 с.

³ См.: Сорокин В. Д. Избранные труды / Предисл. Д. Н. Бахрах, В. В. Денисенко. С. 12.

⁴ Там же. С. 29.

⁵ См.: Там же. С. 32.

концепция административного процесса, как можно предположить, позволяет увидеть его связи с исполнительной властью, с многочисленными находящимися внутри ее системы производствами (например, по принятию нормативных актов государственного управления, по делам о поощрении). Думается, что если представить и собрать в единую систему все административные производства, то возникнет необходимость их классификации, поиска местонахождения каждого из них в структуре государственного управления. Многообразие возникающих в области реализации этих административных производств публично-правовых споров еще более дает возможность задуматься над проблемой административно-процессуальной деятельности. Переосмысливание административно-процессуальной правовой действительности трудно представить без учета характерных черт и принципов административно-процессуальной деятельности, входящих в параметры «управленческой концепции» российского административного процесса. Например, в современных диссертационных работах встречаются мнения о том, что административные производства, из которых состоит административный процесс, включают в свою структуру другие производства: например, исполнительное производство как «порядок реализации правоотношения по принудительному исполнению судебных актов и актов иных юрисдикционных органов»⁶.

Прежде чем напомнить читателям основные положения «управленческой» концепции административного процесса В. Д. Сорокина, следует отметить, что, как известно, в современной науке административного права применительно к вопросу о сущности, содержании и структуре административного процесса существуют различные точки зрения. При этом нужно учитывать, что весьма часто за основу его современного понимания берутся концепции, которые возникли давно, например, в середине XX в. Для того времени (и это очень важно подчеркнуть) понимание административного процесса и административно-процессуальной деятельности, на которое, кстати, воздействовали и сложившиеся представления о государственном управлении и деятельности исполнительно-распорядительных органов государственной власти, наверное, вполне объяснимо. Точки зрения аргументировались авторами, предлагались конкретные доказательства существования именно господствовавших в то время представлений о назначении административно-процессуального законодательства.

Поэтому автор этих строк особо отмечает, что сегодняшнее поколение юристов не имеет, очевидно, права «предъявлять претензии» своим коллегам, которые работали в совершенно иных исторических политико-правовых условиях. Совсем наоборот, можно только восхи-

⁶ Кошчева Е. С. Правовые проблемы административно-исполнительного производства в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 15.

щаться достижениями ученых, которые тогда в особых политических условиях и обладая скромными возможностями для публикации результатов своих исследований (по сравнению, конечно, с сегодняшними временами) могли четко ставить проблемы, аргументированно обосновывать идеи и доказывать свою правоту, взвешенно критиковать иные точки зрения. Более того, и в настоящее время, уже в новой атмосфере и при наличии достаточно благоприятного климата для «расцвета научной мысли», ныне работающими учеными, как видно, в принципе констатируются, немного развиваются, в той или иной степени «подрабатываются» положения, которые были сформулированы для обосуждения поколением ученых-юристов, заложивших основы и определивших главные подходы к пониманию административного процесса. Конечно, происходящее время от времени внесение изменений и дополнительных элементов как в «управленческую», так и в «юрисдикционную» концепцию административного процесса продиктовано стремительным и объемным изменением российского административного и административно-процессуального законодательства.

Одним из общих положений относительно теории административного процесса является констатация его принципиально одинакового содержания на протяжении многих десятилетий. Понятие «административный процесс» не получило стремительного и весьма содержательного доктринального осмысления в нашей стране в течение практически всего XX столетия. В науке сформировалось его понимание в качестве *процессуальной деятельности, приспособленной для рассмотрения возникающих в сфере публичного управления индивидуальных конкретных дел*. Как правило, в таком виде это понятие определяется в учебной и научной литературе еще и сегодня. Особенно значительное осмысление такой точки зрения на понятие «административный процесс» выпало на 50—60-е гг. прошлого века. Как известно, это было время функционирования так называемой *административно-командной системы* и, очевидно, *скудного представления о сущности демократического государственного управления*. В то время фактически в полном объеме отсутствовала доктрина обеспечения публично-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина от неправомерных действий (бездействия) публичной администрации. Не знали тогда в Советском Союзе и о том, в каких же процессуальных формах необходимо обеспечивать и защищать права и свободы граждан. Да это было и не актуально, так как в обществе и государстве господствовала соответствующая идеология, на материальном уровне реализации которой предлагались специфические формы и способы заботы государства о самом обществе.

Однако, чтобы попытаться сегодня доказывать возможность существования и развития новых концепций административного процесса, нужно внимательно проанализировать мнения ученых, которые положили много труда в дело разъяснения сущности и назначения адми-

нистративного процесса (тогда это по понятным причинам называлось «советского административного процесса»). Разумеется, особенно важно и полезно для этого следует изучать научные работы признанных и очень авторитетных ученых-административистов.

Для поиска истоков в понимании административного процесса целесообразно вновь вчитаться в труды выдающегося российского ученого-юриста В. Д. Сорокина, внесшего неоценимый вклад в развитие российской науки административного права и административного процесса. Он является фактически основоположником «управленческой концепции» административного процесса. В. Д. Сорокин, как в 1968 г.⁷, так и в 2002 г. отстаивал «управленческую» концепцию административного процесса⁸. С точки зрения этой концепции, административный процесс: а) имеет ярко выраженную управленчески-правовую природу; б) является юридической формой осуществления исполнительной ветви государственной власти; в) осуществляется главным образом органами исполнительной власти; г) считается юридической деятельностью, так как обеспечивает реализацию материальных норм российского права; д) включает в свою систему специальные административно-процессуальные нормы; е) создает административно-процессуальные отношения, возникающие в ходе осуществления определенных процедур исполнительной власти по правовому разрешению многочисленных индивидуально-конкретных дел в сфере публичного управления⁹.

В. Д. Сорокин в 1968 г. констатировал, что «для теории административного права проблематика процесса во всей ее полноте и взаимосвязи находится еще в стадии постановки»¹⁰. Именно на это и хотелось бы обратить внимание: в 60-х гг. прошлого столетия авторитетный ученый утверждал, что проблема административного процесса сама по себе только начинает обсуждаться. И, следовательно, на каком-то этапе дискуссии могут формироваться совершенно различные точки зрения по данному вопросу.

Детальный анализ В. Д. Сорокиным имевшихся тогда в литературе мнений по поводу административного процесса привел его к констатации следующих выводов относительно понимания различными учеными административного процесса:

- 1) административный процесс — это деятельность исполнительно-распорядительных органов в целом (Г. И. Петров, С. С. Студеникин, А. Е. Лунев);
- 2) административный процесс — это деятельность по разрешению

⁷ См.: Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М.: Юрид. лит., 1968.

⁸ См.: Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. С. 24—38.

⁹ См.: Там же. С. 28—34.

¹⁰ Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. С. 53.

споров, в том числе связанная и с применением мер административного принуждения (Н. Г. Салищева);

3) административный процесс — это не только деятельность государственных органов по разрешению индивидуальных дел в сфере государственного управления, но это прежде всего порядок реализации административно-правовых норм (В. М. Манохин);

4) административный процесс — это деятельность, связанная в расследованием административных правонарушений, а также их рассмотрением как в административных, так и в судебных органах (А. Е. Лунев);

5) административный процесс — это широкое явление, охватывающее все процессуальные формы жизни административно-правовых норм (В. И. Попова); это так называемое широкое понимание административного процесса; данную точку зрения разделял и В. Д. Сорокин¹¹;

6) административный процесс — это определенная деятельность по разрешению споров, вытекающих из административно-правовых отношений (В. С. Тадевосян);

7) административный процесс — это разрешение административными органами спорных вопросов, которые относятся к компетенции этих органов, а также применение мер административного воздействия (А. А. Мельников);

8) административный процесс — это система норм, которые регламентируют деятельность административных органов, осуществляемую в связи с принятием административного акта (Е. Старосьцяк).

В. Д. Сорокин призывал к установлению «единого подхода к используемым в научном обороте терминам»¹². Тогда В. Д. Сорокин обратил внимание на то, что в специальной юридической литературе стала использоваться терминология, применявшаяся главным образом в научных трудах по уголовному и гражданскому процессам. Прежде всего речь шла о соотношении понятий «процесс» и «производство». Единодушное мнение по этому вопросу заключалось в том, что «производство — часть процесса; процесс есть совокупность производств»¹³; «в административном праве процесс должен рассматриваться как общее, а производство — как особенное, часть процесса»¹⁴.

Во-первых, он писал: «административный процесс тесно связан с государственным управлением»¹⁵. Именно отсюда необходимо отсчитывать первые шаги в понимании административного процесса, которое по общеизвестным причинам в середине прошлого века в России связывалось главным образом с самой управленческой деятельностью, с системой государственного управления. Иные научные представления о предмете административно-правового регулирования, порожденные

¹¹ Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. С. 56.

¹² Там же. С. 50.

¹³ Там же. С. 51.

¹⁴ Там же. С. 53.

¹⁵ Там же. С. 49.

практикой государственно-правового строительства и господствовавшей в те годы идеологией, «заставляли» видеть главное содержание административного процесса именно в самой системе государственного администрирования.

Во-вторых, «административный процесс можно определить как часть управленческой деятельности, в ходе осуществления которой происходит применение норм материального права (прежде всего — административного), т.е. разрешение индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления»¹⁶. Таким образом, главное содержание административного процесса заключается:

1) в (а) «разрешении» (б) «индивидуально-конкретных дел», (в) которые появляются (возникают) внутри системы государственного управления, (г) исполнительными и распорядительными органами государственной власти (в некоторых случаях также иными органами);

2) в появлении правоотношений, возникающих в процессе этой деятельности и регулируемых нормами административно-процессуального права¹⁷.

В-третьих, «административный процесс — понятие более узкое, чем государственное управление. Он регулируется... административно-процессуальными нормами»¹⁸. Поэтому другую часть государственного управления, которая не подлежит регулируемому воздействию административно-процессуальных норм (оперативно-организационная работа исполнительных и распорядительных органов и их материально-технические действия), нельзя рассматривать как административный процесс.

В-четвертых, при определении понятия административного процесса, по мнению В. Д. Сорокина, нужно исследовать соотношение административного процесса с двумя явлениями: *государственным управлением* и *административным правом* — материальным и процессуальным¹⁹. Очевидно, широта и многообразие «правоприменительной деятельности органов управления», «большое разнообразие разрешаемых индивидуально-конкретных дел»²⁰ предопределили широкое понимание автором административного процесса.

В-пятых, выступление административного процесса в качестве необходимого порядка реализации норм материального административного права позволяет обеспечивать связь последнего с самим административным процессом²¹.

Приведенные основные характеристики административного процесса, взятые из книги В. Д. Сорокина, вписываются в «управленческую» концепцию этого правового явления, показывая широту подхода к анали-

¹⁶ Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. С. 49.

¹⁷ См.: Там же. С. 66, 72.

¹⁸ Там же.

¹⁹ См.: Там же. С. 61.

²⁰ Там же. С. 64.

²¹ См.: Там же. С. 65.

зируемому понятию. Ученый не признавал в качестве плодотворного представление об административном процессе как «о деятельности по разрешению споров в сфере управления и применению административного принуждения», поскольку «оно игнорирует существование весьма важных сторон управленческой деятельности»²².

«Широкий подход» к пониманию административного процесса разделяется многими учеными-административистами нашей страны. Д. Н. Бахрах, анализируя точку зрения В. Д. Сорокина, говорит, что такой подход представляется «плодотворным, соответствующим широкому пониманию юридического процесса»²³. Поэтому, по мнению Д. Н. Бахраха, развивая положения В. Д. Сорокина, можно выделить в структуре административного процесса три его составляющих: административно-правотворческий процесс, административно-правонаделятельный процесс, административно-юрисдикционный процесс²⁴.

По мнению В. Д. Сорокина, административный процесс следует рассматривать одновременно как 1) выражение управленческой деятельности исполнительных и распорядительных органов и 2) форму осуществления норм материального административного права²⁵. Общие черты административного процесса и государственного управления обусловлены их единой сущностью, тождеством сферы деятельности, работой одной и той же системы органов. Получается всё очень просто: административно-процессуальная деятельность — это выполнение управленческих функций исполнительными органами государственной власти²⁶. Автор придерживался точки зрения, согласно которой применение административных наказаний (или, как тогда было установлено, «наложение административных взысканий») является административно-процессуальным порядком, причем независимо от того, каким органом они применяются²⁷. Если субъектами административно-процессуальной деятельности являются судьи (или суды), то тогда «можно говорить лишь об осуществлении ими полномочий специального характера в сфере... государственного управления»²⁸. Следовательно, здесь и проявляется широта в понимании административного процесса, административно-процессуального порядка: административный процесс — это, по мнению В. Д. Сорокина, всякая управленческая деятельность по применению норм административного права (позитивного, т.е. управленческого, или деликтного). В середине прошлого века считалось, что существуют два правовых вида управленческой деятельности: издание

²² Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. С. 71.

²³ Сорокин В. Д. Избранные труды / Предисл. Д. Н. Бахрах, В. В. Денисенко. С. 13.

²⁴ См.: Там же.

²⁵ См.: Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. С. 61.

²⁶ См.: Там же. С. 62.

²⁷ См.: Там же.

²⁸ Там же. С. 63.

нормативных актов государственного управления и применение материального права²⁹. Поэтому делался вывод о том, что административный процесс существует в обоих видах управленческой деятельности. Можно предположить тогда, что принятие нормативных актов государственного управления и применение материального права — это административный процесс.

В структурном плане в то время еще можно было «подсчитать» количество производств, входящих в систему административного процесса. К ним относились производства: по принятию органами государственного управления нормативных актов; по обращениям граждан о реализации принадлежащих им прав в области государственного управления; по административно-правовым жалобам и спорам; по делам организационного характера в аппарате государственного управления; по делам о поощрениях; по делам о применении принуждения в области государственного управления³⁰. Сегодня же в связи с быстрым изменением и развитием законодательства об исполнительных органах государственной власти и проведением административной реформы очень сложно создать систему, включающую все административные производства. Более того, в современных исследованиях отраслевого характера (например, налогового права) административные производства, которые объединены отраслевой принадлежностью правового регулирования и целями функционирования налоговой системы, включаются в структуру «налогового правоприменительного процесса» (например, производство по учету налогоплательщиков; производство по жалобам налогоплательщиков; производство по налоговому контролю (налоговые проверки); производство по принудительному исполнению и обеспечению исполнения обязанности по уплате налогов и сборов; производство по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах)³¹. При этом налоговым правоприменительным процессом считается «специфическая процессуальная форма деятельности государственной администрации по реализации налогового законодательства»³². Другие исследователи также признают, например, принудительное исполнение налоговой обязанности и взыскание штрафов за налоговые правонарушения налоговым процессом³³.

Имеется еще один интересный аспект рассмотрения сущности административного процесса. В теории *советского административного права*

²⁹ См.: Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. С. 64.

³⁰ См.: Там же. С. 76.

³¹ См.: Сухов М. В. Налоговый правоприменительный процесс в механизме реализации налогового законодательства: (Административно-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 10.

³² Там же. С. 9.

³³ См.: Пройдаков А. А. Порядок взыскания недоимок, пеней и штрафов в законодательстве Российской Федерации о налогах и сборах: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10.

государственное управление разделялось как на *правовую*, так и на *организационно-техническую деятельность* административных органов. Предполагалось, что административный процесс (так как он регулируется правовыми нормами) не включает в свое содержание организационно-техническую часть управленческой деятельности³⁴. Таким образом, в структуру административного процесса не входила так называемая «*неправовая часть деятельности исполнительных и распорядительных органов*»³⁵. Конечно, здесь все закономерно: административный процесс — лишь в той части управленческих отношений, которые имеют административно-правовое регулирование. При этом административный процесс — во всех сферах управления: хозяйственной, социально-культурной и административно-политической.

В. Д. Сорокин, детально рассматривая мнение Н. Г. Салищевой по вопросу о понимании административного процесса, соглашался с нею в том, что в сфере управленческой деятельности споры между сторонами административно-правовых отношений составляли в те относительно далекие годы незначительное число от всех дел, которые разрешались аппаратом управления. Он не соглашался со стремлением ученых выработать понятие административного процесса «по образу и подобию гражданского и уголовного процессов», так как такие попытки, по его мнению, «превращают административный процесс лишь в порядок применения принудительных мер»³⁶. В. Д. Сорокин писал: «Как известно, рассмотрение их не составляет специальной задачи всех органов государственного управления, что имеет место в сфере судопроизводства»³⁷. Именно на эти слова и нужно обратить особое внимание. Получается, что в то время практика осуществления исполнительными органами государственной власти так называемых управленческих дел (или административных дел) не характеризовалась наличием множества административно-правовых споров, с одной стороны, а, с другой — немногочисленные споры не включали в себя потребность в выявлении качества осуществляемых административно-правовых действий. Тем более та эпоха не давала возможности рассматривать и правозащитный аспект административно-правовых отношений.

Когда рассматриваются проблемы административного процесса и административно-процессуального права, непременно возникает проблема *кодификации административно-процессуального* правового материала. Однако дальше констатации необходимости таковой кодификации проблема не разрешается. Основной причиной такого положения является, очевидно, нерешенность вопроса о содержании самого административного процесса. Несмотря на его значение, широкое понимание

³⁴ См.: Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. С. 64.

³⁵ Там же.

³⁶ Там же. С. 61.

³⁷ Там же. С. 60.

административного процесса вряд ли станет базисом деятельности по проведению кодификации административно-процессуальных норм. Главным образом именно из-за необъятности практической управленческой деятельности, осуществляемой в настоящее время исполнительными органами государственной власти. Думается, только разумное *сужение* в понимании административного процесса и разделение его на специальные виды деятельности позволят начать кодификационную подготовительную работу. В. Д. Сорокин еще в 1968 г. говорил о трудностях, встречающихся на пути кодификации административно-процессуального права. В качестве причин такого положения вещей он указывал: наличие многообразных и сложных отношений, которые формируются в результате деятельности исполнительных и распорядительных органов государственной власти; «отставание науки административного права от решения давно назревших вопросов»³⁸, слабая разработка теоретических проблем, отсутствие должной постановки научных исследований³⁹.

Об административном процессе, его понятии, структуре, видах, критериях классификации написано российскими учеными-административистами очень много монографий и иных научных трудов. Если проанализировать хотя бы некоторые точки зрения на обсуждаемые сейчас проблемы в этой сфере правоотношений, то приходится констатировать, что многие ученые признают сложность, противоречивость терминологии и известную неразрешимость проблемы административного процесса. Вместе с тем, если попытаться разобраться в существе рассуждений авторов и каким-то образом объединить различные, порой противоположные взгляды ученых, получается в принципе достаточно понятная картина воззрений, категорий и концепций.

В специальной литературе анализируется вопрос не только о самом административном процессе, но и о «повышенном» внимании исследователей к проблеме его понимания на протяжении определенного периода времени⁴⁰. По мнению Е. Б. Абросимовой, вопрос о содержании административного процесса масштабно обсуждался в течение последнего столетия по меньшей мере четыре раза: в самом начале XX в., в 20-е гг., в конце 50-х — 60-е гг., в конце 90-х гг. Судя по тому, что Е. Б. Абросимова, говоря об административном процессе, анализирует при этом проблему судебной защиты «прав человека от произвола исполнительной власти»⁴¹, то, надо полагать, административный процесс в какой-то мере приравнивается автором к административной юстиции. Можно согласиться с рассуждениями Е. Б. Абросимовой, полагающей,

³⁸ Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. С. 68.

³⁹ См.: Там же. С. 68—69.

⁴⁰ См., например: Абросимова Е. Б. Административная юстиция: К истории вопроса // Теоретические и практические проблемы административного правосудия: Материалы научно-практической конференции. 8—9 декабря 2005 года, Москва. М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2006. С. 49—61.

⁴¹ Там же. С. 51.

что существенными препятствиями на пути формирования административного процесса в России являются следующие причины: незаинтересованность или даже нежелание самой государственной администрации проводить демократические преобразования, устанавливающие принципы эффективности государственного управления, прозрачности исполнительной власти и публичной службы; «юридические традиции нашей страны»⁴² (например, отрицание в течение длительного времени в стране теории разделения властей); существование *административной деликтологии* «позволяло и позволяет некоторым специалистам отрицать необходимость существования какого бы ни было иного административного процесса, кроме процесса, в ходе которого рассматривается дело об административном правонарушении»⁴³; «отсутствие в качестве самостоятельной отрасли юридической науки судебного или судоустройственного права»⁴⁴.

Попытка изучения самого содержания административного процесса приводит к выявлению довольно однообразных и часто повторяемых определений этого понятия. Например, на протяжении десятилетий можно обнаружить в книгах мнение, что административный процесс вначале (т.е. на самом первом этапе теоретического анализа) разделяется на «узкий» и «широкий». Затем в структуре каждого из них можно обнаружить множество *производств (административных производств)*, выделяемых в зависимости от разрешаемых задач и осуществляемых функций государственного управления: 1) административно-нормотворческий процесс; 2) административно-праводелительный процесс; 3) административно-юрисдикционный процесс⁴⁵. Знакомясь с авторской концепцией административного процесса, предлагаемой И. В. Пановой, В. Д. Сорокин критиковал идею дробления административного процесса на несколько видов процесса: «есть только один административный процесс, складывающийся из нескольких производств, которые без труда поддаются классификации»⁴⁶.

Другая точка зрения включает в структуру административного процесса следующие виды: 1) административно-распорядительный процесс (регистрационное производство, лицензионно-разрешительное производство, правопредоставительное производство, экзаменационно-конкурсное производство, экспертно-удостоверительное производство, государственно-поощрительное производство, служебно-призывное производство); 2) административно-принудительный процесс (административно-

⁴² Абросимова Е. Б. Указ. ст. С. 53.

⁴³ Там же. С. 53—54.

⁴⁴ Там же. С. 54.

⁴⁵ См., например: Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов: Приволжское книжное издание, 2001. С. 39—40.

⁴⁶ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. С. 37—38.

надзорное производство, административно-следственное производство, производство по привлечению лица к административной ответственности, административно-исполнительное производство); 3) административно-защитный процесс (производство по разрешению административных жалоб, административно-арбитражное производство)⁴⁷. Под административным процессом П. И. Кононов понимает «внешнюю правоприменительную деятельность органов и учреждений исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления, иных уполномоченных государством субъектов управления (административных органов) по урегулированию (разрешению) индивидуальных юридических дел, возникающих на основе различных материальных норм права, в пределах их компетенции, осуществляемую в предусмотренных процессуальными нормами права несудебных формах (процедурах)»⁴⁸. Таким образом, здесь сразу же автор отделяет административный процесс от судопроизводства, т.е. в таком понимании административный процесс включает в себя лишь несудебные формы и процедуры.

Традиционное понимание административного процесса содержится также во взглядах Ю. М. Козлова, который писал: «Административный процесс представляет собой урегулированную нормами административного права деятельность уполномоченных на это исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению, как правило, во внесудебном порядке различного рода индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти»⁴⁹. Ю. М. Козлов говорил и о том, что «не представляется возможным административный процесс в целом сводить к административному судопроизводству или же к административной юстиции»⁵⁰. Автор выступал за сохранение непосредственно *административно-юрисдикционной формы защиты* прав и законных интересов граждан⁵¹.

В «новое время» развития административно-процессуальной науки встречаются вместе с тем и «традиционные», старые подходы к пониманию сущности административного процесса. В опубликованных недавно работах, посвященных проблеме административного процесса, показывается картина основных взглядов на современный административный процесс и административную юстицию, которая, впрочем, является практически неизменной на протяжении многих десятилетий. Например, об «узко-широком» подходе к пониманию административного процесса пишет М. С. Студеникина. При этом она отмечает, что в настоящее время широкий подход завоевывает все большее число сто-

⁴⁷ См.: Кононов П. И. Административный процесс в России: Проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. С. 246—249.

⁴⁸ Там же. С. 32.

⁴⁹ Козлов Ю. М. Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 2005. С. 438.

⁵⁰ Там же. С. 483.

⁵¹ См.: Там же.

ронников, рассматривающих административный процесс как «порядок реализации всех управленческих действий, совершаемых публичной администрацией, при разрешении ею индивидуальных дел в сфере управления»⁵². Это объясняется, с точки зрения этого автора, важностью процессуального аспекта позитивного управления.

Г. А. Кузьмичева, исследуя вопрос о принципах административного процесса, пишет, что «функции органов исполнительной власти реализуются в различного рода действиях, урегулированных нормами административного права и направленных на реализацию материальных норм. Эту деятельность можно рассматривать как административно-процессуальную, цель которой — достижение того юридического результата, который предполагается материальной нормой»⁵³. Автор делает вывод о существовании двух видов административно-процессуальной деятельности: *процедурной* и *юрисдикционной*. Причем, по мнению Г. А. Кузьмичевой, вся административно-процессуальная деятельность направлена на разрешение «индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления»⁵⁴.

Е. Б. Абросимова говорит о трех основных точках зрения по определению понятия «административный процесс»⁵⁵. Во-первых, административный процесс — это простое производство по административным делам (административно-деликтологический подход); во-вторых, административный процесс представляет собой рассмотрение возникшего между участниками административно-правовых отношений спора об административном праве; в-третьих, административный процесс — это порядок рассмотрения органами исполнительной власти всех возникших в сфере управления индивидуальных дел. Е. Б. Абросимова полагает, что наиболее верной точкой зрения по вопросу об административном процессе является его *широкое* понимание — «включающее в себя все процедурные стороны деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, а также процесс рассмотрения судами любых административно-правовых споров»⁵⁶. Автор при этом полагает, что именно такой подход к административному процессу позволяет выявить «основу его правовой природы»⁵⁷. Думается, что именно такая «широта» подхода к пониманию административного процесса запутывает или даже вообще не дает возможности приблизиться к выяснению современной *правовой природы административно-процессуальной дея-*

⁵² Студеникина М. С. Некоторые аспекты административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Проблемы административно-го и административно-процессуального права: Сб. науч. тр. / Отв. ред. Л. Л. Попов. М.: МГЮА, 2005. С. 300.

⁵³ Кузьмичева Г. А. Принципы административного процесса // Там же. С. 308.

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ См.: Абросимова Е. Б. Указ. ст. С. 55.

⁵⁶ Там же. С. 56.

⁵⁷ Там же. С. 57.

тельности. Получается, что одни и те же нормы (административно-процессуальные нормы) могут одновременно регламентировать как деятельность органов публичной администрации (например, органов исполнительной власти и их должностных лиц), так и порядок рассмотрения судами всяких административно-правовых споров. Становится очевидным, что административный процесс одинаковым образом применяется и действует как в системе исполнительной (административной) власти, так и в системе судебной. Представляется, вряд ли в уже новых российских политико-правовых условиях нужно отстаивать «старые» подходы в определении административного процесса.

В статье Г. А. Кузьмичевой высказывается идея, согласно которой структуру административного процесса составляют административные производства: по изданию актов управления; по лицензированию; по регистрации; по рассмотрению и разрешению жалоб; по делам об административных правонарушениях; административная юстиция и др.⁵⁸ Уважая точку зрения автора, с ней тем не менее можно поспорить. Если, во-первых, не представляется возможным даже сполна определить количество административных производств, входящих в структуру административного процесса, то вряд ли вообще можно говорить о теоретической глубине и «серьезности» сложившихся в науке административно-процессуальных конструкций. Во-вторых, автором делается противоречивый вывод из сформулированных им же положений: 1) «совокупности административно-процессуальных норм присущи все признаки, характеризующие отрасль права»; 2) «административный процесс имеет все основания на существование наряду с гражданским, уголовным, арбитражным процессом и должен быть признан самостоятельной отраслью российского права»⁵⁹. Именно традиционные признаки отрасли права, с нашей точки зрения, не позволяют в рамках изложенной в работе Г. А. Кузьмичевой модели административного процесса говорить о самостоятельности административного процесса как отрасли права, понимаемой автором в качестве системы отдельных административных производств, различающихся по целям и задачам, процессуальным формам, назначению в системе публичного управления, нормативной регламентации, структуре.

В. Д. Сорокин отмечал юридическую общность административного, уголовного и гражданского процессов. Она заключается в том, по мнению автора, что все они способствуют реализации материальных правовых норм различных отраслей права⁶⁰. Основные отличия административного процесса от других видов процесса (уголовного и граждан-

⁵⁸ См.: Кузьмичева Г. А. К вопросу об административном процессе как самостоятельной отрасли права // Административное право и административный процесс: Актуальные проблемы / Отв. ред. Л. Л. Попов и М. С. Студеникина. М., 2004. С. 248—249.

⁵⁹ Там же. С. 251.

⁶⁰ См.: Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. С. 87.

ского) заключаются, как доказывал В. Д. Сорокин, в следующем: 1) административный процесс — это определенная часть управленческой деятельности государства; 2) наличие особых задач административного процесса: правоохранные задачи, реализация целей и задач исполнительно-распорядительной деятельности; реализация функций государственного управления; 3) наличие в структуре административного процесса специальных производств, характеризующихся своей завершенностью и определенностью; 4) специальная система органов, осуществляющих административно-процессуальную деятельность. Именно последний отличительный признак направлен, по мнению В. Д. Сорокина, «против ограничительной трактовки понятия административного процесса и, следовательно, против попыток строить административный процесс по аналогии с процессом судебным»⁶¹.

Всё же, учитывая сформировавшийся в середине XX в. в стране уровень развития науки административного права и административного законодательства, а также совершенно иную направленность подходов к разработке основных проблем административного права, вряд ли можно было бы приступать к многостороннему изучению судебного административного процесса. В течение уже многих лет обсуждается проблема новых подходов в познании роли современного административного права. Очевидно, прав Л. Л. Попов, отмечающий: «Десятилетиями мы писали и говорили, что административное право призвано регулировать общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления. Однако в современных условиях этого явно недостаточно и сущность административного права должна быть дополнена вторым и, может быть, самым важным элементом. Административное право все в большей мере призвано регулировать отношения, возникающие между личностью и государством, между гражданином и органами власти, обеспечивая реализацию и охрану прав и свобод граждан в сфере государственного управления, их защиту от возможного произвола»⁶². А если эти административно-правовые отношения становятся конфликтными, спорными и содержащими, с одной стороны, властные полномочия должностных лиц, а с другой — притязание гражданина к государству, его органам и публичным служащим. Каков же процессуальный порядок нужно использовать при разрешении возникающего в такой ситуации правового спора? Можно ли «приспосабливать», как это было в советские годы (да и сейчас тоже), к таким материально-правовым отношениям процессуальные формы, выдуманные для разрешения частно-правовых споров (гражданских дел)? Думается, что именно судебно-процессуальные формы публично-правового свойства нужно задей-

⁶¹ Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. С. 92.

⁶² Попов Л. Л. Ключевые проблемы государственного управления и административного права // Сборник научных трудов памяти Юрия Марковича Козлова. М.: МГЮА, 2005. С. 7.

ствовать для разрешения административно-правовых конфликтов, а суд в таких условиях должен осуществлять административное правосудие по установленным специальным правилам.

С нашей точки зрения, вряд ли сегодня в совершенно новых условиях и при наличии очень сложных условий административно-правовой действительности следует отождествлять административный процесс с самим государственным управлением, осуществлением управленческих функций, рассмотрением индивидуальных дел в сфере управления. Всё это и есть управленческая деятельность, осуществляемая в рамках установленных административным законодательством процедур. Это — реализация функций публичного управления, совершение административных действий, принятие управленческих решений (административных актов).

Если учесть колоссально возросший за последние десять лет административно-правовой массив норм, регламентирующих порядок деятельности органов исполнительной власти, то широкое понимание административного процесса в принципе не способствует формированию как новой концепции административного процесса, так и кодификации (или даже систематизации) правовых норм, которые в рамках соответствующей модели и понимания относятся к административно-процессуальным. Здесь уместно вспомнить рассуждения В. Д. Сорокина по поводу возможной кодификации административно-процессуальных норм. Он говорил, что если в административном процессе видеть только применение мер принуждения, то тогда кодификация соответствующих норм в административно-процессуальном кодексе является задачей более простой по сравнению с кодификацией норм административно-процессуального права, регулирующего «все основные стороны советского административного процесса»⁶³. Таким образом, широкое понимание административного процесса считалось В. Д. Сорокиным основой для формирования «идеала» кодификации административно-процессуальных норм.

Конечно, разнообразная деятельность органов исполнительной власти включает в себя множество «процессуальных» характеристик. Но можно ли урегулированную нормативными правовыми актами деятельность исполнительных органов государственной власти назвать сегодня административным процессом, даже если речь идет о разрешении индивидуально-конкретных дел и о применении норм материального административного права? В настоящее время система нормативных правовых актов, регламентирующих правовое положение федеральных органов исполнительной власти, складывается из следующих актов: 1) Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (утвержден Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30); 2) Типовой регламент внутренней организации федеральных

⁶³ Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. С. 70.

органов исполнительной власти (утвержден Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452); 3) регламенты федерального органа исполнительной власти (федерального министерства, федеральной службы и федерального агентства); например, Регламент Федеральной службы по финансовым рынкам (утвержден Приказом Федеральной службы по финансовым рынкам от 25 февраля 2005 г. № 05-26/пз); Регламент Федерального агентства специального строительства (утвержден Приказом Федерального агентства специального строительства от 13 мая 2005 г. № 190); 4) административные регламенты исполнения государственных функций (например, Порядок осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи⁶⁴, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 110); 5) административные регламенты предоставления государственных услуг; 6) должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти.

Типовой Регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (утвержденный Постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 № 30)⁶⁵ устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами.

Типовой Регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти определяет следующие вопросы: общие положения; порядок осуществления федеральными органами исполнительной власти *функций в установленной сфере деятельности*; формирование планов и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти; порядок осуществления федеральным министерством *координации и контроля*; порядок создания и организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; порядок исполнения поручений, содержащихся в постановлениях и распоряжениях Правительства РФ и протоколах заседаний Правительства РФ, а также поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ, заместителя Председателя Правительства РФ; участие федеральных органов исполнительной власти в законопроектной деятельности Правительства РФ; порядок подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов заключений, поправок к проектам федеральных законов и проектов официальных отзывов Правительства РФ на законопроекты; порядок рассмотрения федеральными органами исполнительной власти парламентских запросов, запросов и обращений членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы; взаимодействие феде-

⁶⁴ Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2005. № 10. Ст. 850.

⁶⁵ Там же. № 4. Ст. 305.

ральных органов исполнительной власти при предоставлении и получении информации; основные правила организации документооборота в федеральных органах исполнительной власти; образование и организация деятельности межведомственных координационных и совещательных органов.

*Типовой Регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти*⁶⁶, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452, устанавливает общие правила внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и применяется совместно с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти. Типовой Регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти включает в себя нормы, определяющие: структуру и штатное расписание федерального органа исполнительной власти и территориального органа федерального органа исполнительной власти; полномочия руководителей в федеральном органе исполнительной власти; порядок разработки *административных регламентов и стандартов государственных услуг*; порядок планирования и организации работы; деятельность коллегии федерального органа исполнительной власти; порядок подготовки и оформления решений федерального органа исполнительной власти; порядок исполнения поручений в федеральном органе исполнительной власти; порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативного регулирования в установленной сфере деятельности (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями); порядок подготовки и рассмотрения проектов актов, которые вносятся в Правительство РФ; законопроектная деятельность и порядок участия в деятельности Федерального Собрания; порядок взаимодействия федерального министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств; порядок осуществления федеральным министерством полномочий по координации и контролю деятельности соответствующих федеральных служб и федеральных агентств; правила организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; порядок взаимоотношений с органами судебной власти; порядок рассмотрения отдельных видов обращений; порядок работы с обращениями граждан и организаций, прием граждан; порядок обеспечения доступа к информации о деятельности федерального органа исполнительной власти.

Административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг разрабатываются федеральными органами исполнительной власти на основе федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, положения о федеральном органе исполнительной власти с

⁶⁶ СЗ РФ. № 31. Ст. 3233.

учетом положений Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и Порядка разработки и утверждения административных регламентов. В административный регламент исполнения государственной функции включаются разделы «Общие положения» и «Административные процедуры». В административный регламент предоставления государственной услуги включаются разделы «Общие положения», «Требования к порядку предоставления государственной услуги» и «Административные процедуры».

В настоящее время завершается процесс утверждения регламентов федеральных органов исполнительной власти⁶⁷.

Административная реформа в известном смысле пронизывает многие сферы публично-правового регулирования. В соответствии с ФЗ «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. (в ред. ФЗ от 9 мая 2005 г.)⁶⁸ должны разрабатываться и утверждаться так называемые *технические регламенты*. Указанный федеральный закон устанавливает правовые основы определения порядка обязательных требований к продукции и процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ и оказания услуг, оценки и подтверждения соответствия⁶⁹. Область технического регулирования должна нормативно обеспечиваться в виде многочисленных

⁶⁷ См., например: Регламент Федерального агентства по атомной энергии: Утв. Приказом Федерального агентства по атомной энергии 7 октября 2005 г. № 486 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти (далее: Бюллетень). 2006. № 9. С. 35—66; Регламент Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами: Утв. Приказом Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами от 6 октября 2005 г. № 24 // Бюллетень. 2006. № 3. С. 73—103; Регламент Министерства сельского хозяйства Российской Федерации: Утв. Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 20 октября 2005 г. № 186 // Бюллетень. 2006. № 3. С. 104—146; Регламент Федеральной службы государственной статистики: Утв. Приказом Федеральной службы государственной статистики от 5 декабря 2005 г. № 186 // Бюллетень. 2006. № 3. С. 7—37; Регламент Министерства обороны Российской Федерации: Утв. Приказом министра обороны РФ от 19 марта 2005 г. № 100 // Бюллетень. 2006. № 3. С. 38—64; Регламент Федерального агентства кадастра объектов недвижимости: Утв. Приказом Федерального агентства кадастра объектов недвижимости от 5 октября 2005 г. № П/0193 // Бюллетень. 2005. № 47. С. 43—76; Регламент Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды: Утв. Приказом Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды от 15 сентября 2005 г. № 250 // Бюллетень. 2005. № 47. С. 3041; Регламент Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков: Утв. Приказом Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 8 июля 2005 г. № 216 // Бюллетень. 2005. № 32. С. 97—113.

⁶⁸ СЗ РФ. 2002. № 52. Ст. 5140; 2005. № 19. Ст. 1752.

⁶⁹ См.: Калмыкова А. В. О разработке проектов федеральных законов о технических регламентах // Журнал российского права. 2006. № 1. С. 53—56.

технических регламентов, которые должны приниматься в форме федерального закона. Распоряжение Правительства РФ от 6 ноября 2004 г. № 1421-р утвердило Программу разработки технических регламентов на 2004—2006 гг. В каждом техническом регламенте должен содержаться весьма полный перечень положений, требований и норм, предъявляемых и регулируемых, соответствующий вид технического регулирования. Постановлением Правительства РФ от 12 октября 2005 г. № 609 был утвержден Специальный технический регламент «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ»⁷⁰.

Как видно, в будущем массив нормативных правовых актов, устанавливающих отношения в сфере организации и деятельности органов исполнительной власти, будет только укрупняться и расширяться. Можно ли будет в этих условиях говорить о широком понимании административного процесса и возможности кодификации административно-процессуальных норм? Почему даже современный законодатель не взял на себя «смелость» одним и тем же термином (например, «административный процесс») назвать всю деятельность по осуществлению функций государственного управления органами исполнительной власти? Ведь, как известно, функции государственного управления сегодня в результате административной реформы оказались классифицированными. Следовательно, можно было бы под административным процессом понимать: осуществление административного нормотворчества, реализацию контрольно-надзорных действий, оказание публичных услуг, правоприменительную деятельность, правоохранительную деятельность и т.д. Более того, можно было бы предположить, что административный процесс предназначен также для разрешения возникающих в сфере публичного управления споров или конфликтов. Было бы очень просто все эти разнообразные по содержанию и назначению виды государственной деятельности называть административным процессом, т.е. так, как это рассматривалось многими учеными в середине ушедшего века. Очевидно, в те годы были сформированы условия именно для такого подхода. Поэтому заслуга работавших в то время ученых-административистов состоит в формировании различных мнений о сущности административно-процессуальной деятельности и поиске ответа на важнейшие вопросы о содержании административного процесса.

Как уже было отмечено, в настоящее время наряду с традиционным (или старым, сложившимся в 50-е гг. XX столетия) пониманием административного процесса обнаруживаются новые подходы к выяснению его современного смысла и содержания. Вместе с принятием новых федеральных законов или иных нормативных правовых актов, в которых устанавливается порядок разрешения соответствующих управленческих споров, разногласий, коллизий, урегулирования процедур осуществления конкретных управленческих действий и т.п., в трудах

⁷⁰ СЗ РФ. 2005. № 43. Ст. 4395.

ученых, анализирующих проблемы административно-процессуальной деятельности, почти «автоматически» появляются и *новые виды* административного процесса. Закономерно ли такое развитие теории административного процесса? Получается, что теоретический анализ проблем административного процесса становится «заложником» законотворческой деятельности, проводимой с целью *детального, всестороннего, полного правового регулирования* административной деятельности в сфере публичного управления. Российский законодатель поставил правильные цели при установлении пределов современного правового регулирования отношений в сфере публичного администрирования: осуществление каждого управленческого действия на основе стабильных и известных административно-правовых предписаний; обеспечение прозрачности деятельности государственных и муниципальных служащих, порядка принятия административно-правовых актов, осуществления управленческих действий; внедрение в деятельность публичной администрации демократических и эффективных административных процедур.

Таким образом, представления об административном процессе ограничиваются лишь процессуальными признаками, стадиями и действиями, которые могут быть полезны для решения внутренних задач публичного управления и удовлетворения потребностей существования всей административной системы. Административный процесс в такой системе правоотношений неотделим от его «механических», сугобо «производственных» характеристик. Так как административных дел в публичном администрировании колоссальное количество, то и административный процесс по своему содержанию может быть представлен *административными производствами*, которые вскоре, наверное, можно будет с трудом даже подсчитывать.

Однако вряд ли само по себе какое-либо «движение» (какую-либо очевидную «процедурность») в области административно-правовых отношений нужно автоматически и без всякого сомнения относить к административно-процессуальной деятельности. Она уже и сегодня приобрела непонятный по объему, структуре и характеру осуществления смысл. Может быть, выскажу небесспорное мнение: нельзя всё «юридически движимое», нечто «движущееся», «перемещающееся» в *«управленческом юридическом пространстве»*, в системе административно-правовых отношений и при этом имеющее правовую «оболочку» в области публичного администрирования считать административным процессом. Вряд ли нужно «механизировать» административный процесс. Так можно быстро прийти до постановки следующего вопроса: само по себе *«публичное администрирование»* — это административный процесс? *Государственное управление* — это административный процесс? Как правильно ответить на эти вопросы, если не определены главные подходы к пониманию административно-процессуальной деятельности? Важен поиск смысла отраслевого правового характера и точного назначения административного процесса. Где он возникает? В связи с появ-

лением каких обстоятельств и при каких условиях? Что требуют от теории административного процесса концепция правового государства, разделения властей и принципы организации и функционирования публичной власти? Казалось бы, это очень простые и достаточно старые вопросы. Однако их нужно задавать и пытаться отыскивать ответы на них.

Новые условия административно-политического строительства, развития правовой системы страны, появление новых сфер правового регулирования и многие другие факторы, способствующие становлению современных представлений о сущности государственного управления и системе публичного администрирования, обязывают ученых по-новому взглянуть и на проблему административного процесса. Нужно попытаться подвергнуть сомнению некоторые устоявшиеся в науке концепции, предложить новые решения, найти достойные и непротиворечивые аргументы, рекомендовать иные подходы к рассматриваемым проблемам.

Думается, что нужно конкретным образом определять для административного процесса соответствующую сферу практической государственной деятельности и характерные черты. В нашем понимании, как известно, административный процесс — это *административное правосудие*, т.е. *судебный порядок* рассмотрения дел, возникающих из административных или иных публично-правовых отношений. Д. Н. Бахрах предполагает, что «развитие административного судопроизводства повлечет появление судебного-административного процесса»⁷¹. Однако словосочетание «судебно-административный процесс» заставляет задуматься: юридический процесс может быть судебным или административным? Судебный процесс означает деятельность суда по разрешению определенных правовых споров или юридических дел. Судебный процесс, надо полагать, считается судопроизводством. Например, конституционное судопроизводство — процесс судебный. Почему тогда административное судопроизводство можно называть «судебно-административным процессом»? В этом термине соединяются две разные сферы государственной деятельности: судебная и административная. Они относятся к различным ветвям государственной власти. Поэтому лучше говорить только об административном процессе, который осуществляется специальными административными судами и судьями.

А. А. Дёмин высказывает мнение, что «в сущности же административное судопроизводство все равно является синонимом административного процесса даже и с точки зрения широкого понимания процессуальной деятельности»⁷². Очень сложно понять данный подход к изучаемому вопросу, так как «широкий подход» в толковании административного судопроизводства

⁷¹ Сорокин В. Д. Избранные труды / Предисл. Д. Н. Бахрах, В. В. Денисенко. С. 13.

⁷² Дёмин А. А. Кодекс административного судопроизводства в Российской Федерации или все же Административно-процессуальный кодекс? // Теоретические и практические проблемы административного правосудия: Материалы научно-практической конференции. 8—9 декабря 2005 года, Москва. С. 251.

тивного процесса практически исключает его понимание как специализированного порядка осуществления судьями процессуальной деятельности. Очевидно, в какой-то мере именно поэтому автором предлагается принять вместо Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации *Административно-процессуальный кодекс*, нормы которого можно было бы распространять не только на *деятельность судей*, но и на так называемую *квасисудебную деятельность органов административной юрисдикции*⁷³. При этом А. А. Дёмин говорит о так называемых преимуществах административного процесса: оперативность, дешевизна, отсутствие многоинстанционности, особый статус сторон и т.д.⁷⁴ Эти преимущества административного процесса анализировались учеными в период актуализации дискуссии о сущности административного процесса в середине XX столетия. Вряд ли сегодня нужно усиливать значимость этих теоретических конструкций применительно к административному судопроизводству, которое должно строиться на известных и достаточно сложных демократических принципах осуществления судебной власти и правосудия.

В новейшей учебной литературе административный процесс представляется следующими видами административно-процессуальной деятельности: *административно-процедурной* и *административно-юрисдикционной*⁷⁵. Хотя здесь и не упоминается так называемое «широкое» или «узкое» понимание административного процесса, но в предлагаемых формулировках они заметны. Получается, что административно-процедурный процесс — это и есть процесс, находящийся в рамках «управленческой» концепции. А юрисдикционный административный процесс — процедуры применения административного правового принуждения. По мнению авторов учебника под редакцией Л. Л. Попова, результатом *административно-процедурного процесса (производства)* является «обеспечение эффективной исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти, а также осуществление прав физических и юридических лиц» (сюда входит: производство по принятию правовых актов управления; регистрационное производство; лицензионно-разрешительное производство)⁷⁶. К *административно-юрисдикционным производствам* относятся: производство по жалобам; производство по делам об административных правонарушениях; дисциплинарное производство⁷⁷.

По мнению М. С. Студеникиной, «административно-процедурное производство возникает там, тогда и постольку, где, когда и поскольку речь идет о разрешении индивидуального административного дела

⁷³ См.: Дёмин А. А. Указ. ст. С. 259.

⁷⁴ См.: Там же. С. 251.

⁷⁵ См.: Административное право России: Учебник / Отв. ред. Л. Л. Попов. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 632.

⁷⁶ См.: Там же. С. 632—641.

⁷⁷ См.: Там же. С. 641—646.

беспорного характера... Результатом рассмотрения дела является удовлетворение законных прав и запросов граждан и юридических лиц»⁷⁸ (сюда относятся разрешительное, лицензионное, регистрационно-учетное производства, подготовка управленческих правовых актов и др.). Определяя административный процесс таким образом, М. С. Студеникина говорит о фрагментарном и несистемном характере правового регулирования в данной сфере отношений; об отсутствии единых правил оформления названных видов производств; о необоснованном расширении области дискретных полномочий органов исполнительной власти. Таким образом, подчеркивается вновь и вновь отрицательное значение отсутствия в России правового регулирования административно-процессуальных отношений, например: порядка принятия административно-правовых актов, совершения распорядительных действий по реализации запретов, разрешений, дозволений, предписаний, контрольно-надзорных, регистрационных, координационных полномочий⁷⁹. Думается, что проблема возникает тогда, когда для решения указанных вопросов предлагается принять Федеральный закон «Об административных процедурах», основная цель которого, как пишет М. С. Студеникина, «сформулировать единые процессуальные принципы и правила построения взаимоотношений между государственными органами и гражданами на всех стадиях разрешения индивидуального административного дела беспорного характера»⁸⁰. Возникает вопрос: если речь идет об административном процессе, административно-процедурных производствах, то почему же для регламентации административно-процессуальных отношений предлагается разработка не *Административно-процессуального кодекса* (или соответствующего закона), а Закона «Об административных процедурах»? Вряд ли можно ставить знак равенства между административным процессом и административными процедурами. Хотя сами по себе «процессуальные» признаки характерны и для процесса, и для процедур. Но для точности юридической терминологии и техники целесообразно когда-то разграничить эти понятия, законодательно установив их содержание, признаки, пределы применения.

Можно, например, предположить, что *административные процедуры* — это и есть порядок совершения многочисленных управленческих действий. У всех этих административных производств много общих черт и принципов, на которых устанавливается порядок осуществления действий, принятия решений, осуществления предписаний. *Административный процесс* — это *административное правосудие*. Установленное

⁷⁸ Студеникина М. С. Некоторые аспекты административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. науч. тр. / Отв. ред. Л. Л. Попов. С. 301.

⁷⁹ См.: Там же.

⁸⁰ Там же. С. 301—302.

в КоАП РФ *производство по делам об административных правонарушениях* — административное производство по разрешению дел о правонарушениях. Совершенно очевидна специфичность предназначения этих производств, их различный содержательно-деятельностный характер; разными являются и принципы, на которых все они основаны. Поэтому собрать все административные производства в одном (едином) *кодифицированном акте* вряд ли возможно. Задача эта в обозримом будущем, очевидно, останется нерешенной. Эти административные производства целесообразнее кодифицировать в отдельных федеральных законах или кодексах. Предложений о наименовании, структуре и содержании таких актов в постановочном виде в специальной литературе можно обнаружить в большом количестве.

Чтобы попытаться обосновать практический административный процесс в качестве *«новой» отрасли российского процессуального права*, целесообразно не только исследовать проблемы административной юстиции и преграды на пути создания в России административных судов, но и хотя бы кратко показать юрисдикционные «корни» и «деликтную правовую природу» административного процесса с учетом новейших положений соответствующих административно-процессуальных доктрин. Главный смысл при этом заключается в том, что на административный процесс и административно-процессуальное право необходимо, с нашей точки зрения, смотреть не с традиционных «правоохранительных» и «процедурных» точек зрения, а с позиций, позволяющих «разглядеть» *судебную «правозащитную сущность» административного процесса* в структуре юридического процесса и установить его значимость, специальное назначение в качестве процессуальной контрольной деятельности судебной власти. Иными словами, на институт административного процесса нужно посмотреть как на административное судопроизводство (административную юстицию).

В правовом государстве административное право устанавливает порядок осуществления управленческих функций, управленческий процесс, предоставляет полномочия многочисленным должностным лицам обеспечивать дисциплину в области управления и применять меры административного принуждения. Следовательно, именно административное право должно включать в свою систему институт, который бы «противостоял» произвольному осуществлению публичного управления, исправлял бы ошибки административного нормотворчества и неправомерного осуществления *действий (бездействия)* должностных лиц. Именно *природа административных правоотношений* «заставляет» задумываться и над особым процессуальным механизмом обеспечения законности в организации и функционировании *административной системы* страны. «Искусственное отторжение» от процессов демократизации административной системы в России идеи формирования административных судов обусловлено противоречивым пониманием современного административного процесса.

Отсутствие реальной правовой защиты и специализированного судебного порядка контроля за административным нормотворчеством не способствует не только восстановлению нарушенных публично-правовых отношений, но и восстановлению доверия граждан к государственной администрации. Административная юстиция призвана практически изменить взаимоотношения гражданина и государства (его органов, должностных лиц и государственных служащих). Если установленный административным законодательством порядок взаимоотношений государственного аппарата с гражданским обществом нарушается, то, следовательно, нарушается режим обеспечения открытости и доступности для граждан и юридических лиц органов публичной власти, укрепляется феномен «бездействия» должностных лиц, нарушаются субъективные публичные права граждан, исключаются «какие-либо формы демократического контроля за управленческой деятельностью (с точки зрения законности, целесообразности, обоснованности действий и решений)»⁸¹.

Совершенствование российского административно-процессуального законодательства и модернизация административного процесса, уточнение понятий и юридического значения административно-процессуальных норм и самой деятельности субъектов административного права, реформирование системы публичного управления и устоявшийся в науке пересмотр некоторых догм приводят исследователей к необходимости уточнения весьма конкретных понятий административно-процессуальной науки и выбору основных направлений совершенствования административно-процессуального законодательства.

Может быть, коллегам вопрос покажется странным, но его всё же нужно задать: к какой системе в большей мере относится административный процесс — к судебной или административной? В какой из них он более проявляется и действует?

Что касается *судебной системы*, то, как в нормативно-правовом, так и в теоретико-прикладном аспекте, она весьма ясно определена. Поэтому возможен ее детальный анализ, позволяющий при этом разрабатывать многочисленные предложения по совершенствованию как правосудия, статуса судей, так и судоустройства. *Административная система* — явление сложное, во многих чертах непонятное, законодательно не установленное, научно не разработанное. Возможно ли вообще анализировать проблему взаимодействия судебной и административной систем? По каким критериям можно увидеть грани их соотношения? Способно ли современное административное право сочетать нормы, обеспечивающие баланс «интересов» судебной и административной систем?

В определенном смысле соотношение судебной и административной систем обусловлено принципом разделения властей — принципом раз-

⁸¹ Ноздрачев А. Ф. Гражданин и государство: Взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 17.

деления единой государственной власти на три составляющие: законодательная, исполнительная и судебная власть. Каждая ветвь власти осуществляет специальные задачи и функции. Таким образом, функции судебной системы можно рассматривать как функции судебной власти, а функции административной системы — как функции государственного управления или исполнительной власти. Думается, что соотношение судебной и исполнительной власти — вопрос более простой по сравнению с взаимодействием судебной и административной систем, ибо последние представляют собой, со структурной точки зрения, явления более содержательные и сложные, а с функциональной — более «активные», жизнеспособные и потенциально результативные. Ошибки в функционировании обеих систем могут приводить к негативным результатам, показывающим неэффективность самой государственной власти.

Государственная власть должна осуществляться посредством *соответствующих производств* и на основании установленных законом *норм*. Например, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Исполнительная власть осуществляется посредством государственного управления. Без публичного управления невозможно решение задач, поставленных перед исполнительной властью.

Судебную систему анализировать легко. Она устанавливается Конституцией Российской Федерации и ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г., в п. 2 ст. 4 которого определено: в Российской Федерации действуют федеральные суды, конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации, составляющие судебную систему Российской Федерации. Законодатель включил в текст указанного закона норму о *специализированных судах*, составляющих систему федеральных судов общей юрисдикции. Такое положение является принципиально верным, ибо судебную власть нужно осуществлять посредством различных видов судопроизводства, в том числе и административного. Следовательно, должны быть учреждены соответствующие, т.е. предназначенные для рассмотрения конкретных дел, суды. Статья 26 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» определяет порядок учреждения специализированных федеральных судов по рассмотрению административных дел. Поэтому здесь хотелось бы задать противникам учреждения таких судов вопрос: по какой причине российский законодатель в очень важном федеральном конституционном законе предусмотрел еще в 1996 г. возможность учреждения специализированных административных судов? Причем эта норма появилась в законе в его первоначальной редакции, т.е. в момент его принятия и обнародования. Тогда как многие другие суды (например, арбитражные кассационные или апелляционные) учреждались путем внесения изменений в закон, устанавливающий судебную систему страны.

Административную систему анализировать сложно, ибо ни один

нормативный правовой акт не содержит определения этого понятия. Да и в специальной правовой литературе административная система не получила всестороннего и глубокого изучения. Весьма интересной статьей, в которой содержится анализ современной российской административной системы, является работа профессора И. И. Веремеенко «Понятие административной системы России»⁸².

И. И. Веремеенко делает вывод о том, что «граждане России, равно как и Украины и многих других постсоветских государств, имеют дело все с той же административно-командной системой»⁸³ и что «проведенные реформы мало затронули действующую в советское время административно-командную систему»⁸⁴. Ученый считает, что «в процессе реформы страна должна уйти от административно-командной системы и создать демократическую административную систему, которая предполагает не только реформу администрации (органов управления), органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, механизма властвования, механизма принятия и исполнения решений, отношений, возникающих в этом процессе, а также порядка и организации внешнего контроля за деятельностью исполнительной власти. Это означает по существу смену всей административной системы, главным образом механизма ее властвования, т.е. совокупности самых различных элементов и связей между ними, регулируемых административным правом»⁸⁵; «необходимо дать гражданам реальные права в отношении администрации, реальные права защиты от ее произвола»⁸⁶.

Таким образом, демократизация административной системы, изменение публичного администрирования, улучшение порядка внешнего контроля за исполнительной властью может обеспечиваться усилением судебного контроля, его специализацией, развитием административного правосудия, судебного нормоконтроля. Но именно на этом направлении и встречаются сегодня основные трудности, связанные с пониманием сущности и юридического значения административного процесса и административного судопроизводства. Как это уже неоднократно отмечалось, административное право должно сегодня рассматриваться сквозь призму судебной власти и судебного нормоконтроля⁸⁷. И. И. Веремеенко отмечает, что «для демократизации административной системы не-

⁸² Веремеенко И. И. Понятие административной системы России // Актуальные вопросы административного и финансового права: Сб. науч. тр. М.: МГИМО-Университет МИД России, 2005. С. 5—21.

⁸³ Там же. С. 13.

⁸⁴ Там же. С. 18.

⁸⁵ Там же. С. 20.

⁸⁶ Там же. С. 19.

⁸⁷ См., например: Стариков Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству // Сер. Юбилей, конференции, форумы. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. Вып. 1. С. 27—42.

обходимо существенным образом менять административное право, а оно пока остается во многом прежним, советским»⁸⁸.

И. И. Веремеенко предлагает ряд мер, направленных на реформирование административно-командной системы. В их числе указывается необходимость улучшения порядка разрешения возникающих споров и конфликтов между государственными органами, их должностными лицами и гражданами, а также «открытия управления» для «внешнего и независимого контроля»⁸⁹. Поэтому представляется своевременной и находящейся в русле указанных рассуждений о «сломе» административно-командной системы идея учреждения в стране административных судов, осуществляющих административное правосудие.

Административная система может и должна совершенствоваться путем не только проведения *административной реформы*, предполагающей внесение изменений в саму исполнительную власть и ее структуру, но и посредством совершенствования судебной системы. Речь идет о целесообразности *учреждения* в России *административных судов*, которые смогли бы более эффективно (по сравнению с нынешним уровнем и качеством судебной защиты, порядком работы государственных органов и должностных лиц) обеспечивать законность деятельности органов исполнительной власти, а также надежно защищать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц. Развитие административного правосудия как формы осуществления судебной власти, кодификация административно-процессуальных норм позволят укрепить административно-правовую защиту.

Содержание проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации показывает возможность существования особой административно-процессуальной формы разрешения административно-правовых споров, использование которой будет обеспечивать доступ к правосудию и реализацию в полной мере конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве. Полагаем, что развитие судебной системы в Российской Федерации в рамках ее реформирования еще может ознаменоваться учреждением специальных административных судов. Следовательно, тогда появится не только возможность углубленного и более динамичного развития теории административного процесса, но главным образом возможность использования института правовой защиты прав и свобод физическими и юридическими лицами. При формировании в стране административных судов учеными предлагается учитывать в структуре административного судопроизводства рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях⁹⁰.

⁸⁸ Веремеенко И. И. Указ. ст. С. 18.

⁸⁹ Там же. С. 18—19.

⁹⁰ См., например: Россинский Б. В. Некоторые проблемы административной ответственности юридических лиц // Проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. науч. тр. / Отв. ред. Л. Л. Попов. С. 197.

Если разделять точку зрения, что административный процесс — процесс судебный, то, безусловно, изменения внутри судебной системы и судебной деятельности также могут оказывать решающее воздействие на качество обеспечения и защиты прав и свобод физических и юридических лиц, обратившихся в суд за разрешением административно-правового спора.

В литературе анализируется проект Кодекса административного судопроизводства РФ. По мнению отдельных ученых, нецелесообразно развитие отраслевого судебного административного процесса. Например, С. Л. Симонян высказывает ряд замечаний и делает окончательный вывод о недостаточности особенностей административно-процессуальной формы защиты прав, которые позволяли бы создавать качественно новую судебную процедуру⁹¹. Ученый отмечает, что «по своей системе, структуре и содержанию он воспроизводит текст ГПК РФ, причем не в лучшем его варианте, с искажениями и пробелами»; «главное состоит в том, что данный проект показал теоретическую нерешенность проблемы правовой природы производства по делам об административных правоотношениях»⁹². Думается, что если сравнить ГПК РФ и АПК РФ, то в них также можно увидеть множество похожих норм, институтов и «слов». Кстати, западноевропейский опыт также показывает схожесть многих административно-процессуальных и гражданско-процессуальных категорий и терминов, что не «торпедует» систему административного правосудия этих стран. Нужно учитывать также и то, что многие положения проекта Кодекса административного судопроизводства, похожие на аналогичные в ГПК РФ, не носят принципиального значения для обоснования необходимости установления административно-процессуальной формы разрешения споров, возникающих из административных правоотношений.

Вопрос нужно ставить иначе: почему совершенно различные по своей правовой природе правоотношения (гражданско-правовые — *частно-правовые* и административно-правовые — *публично-правовые*) в их процессуально-правовых реализационных характеристиках находятся сегодня в одном законодательном акте — ГПК РФ? Здесь уместно процитировать слова Г. Гаджиева, в которых содержится глубокий смысл необходимости преобразований судебной власти: «Административные суды, хотя они не упомянуты в Конституции Российской Федерации, необходимы в силу ряда императивных конституционных норм и общих принципов организации судебного нормоконтроля»⁹³. Админист-

⁹¹ См.: Симонян С. Л. О проекте Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Административное право и процесс. 2006. № 1. С. 46.

⁹² Там же.

⁹³ Гаджиев Г. Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов в Российской Федерации // Сравнительное Конституционное обозрение. 2005. № 3. С. 163.

ративный процесс (или административное правосудие) есть судебный *нормоконтроль*, который в рамках теории разделения властей обязан прекратить, как говорил М. Салтыков-Щедрин, «пагубный административный сепаратизм», к которому стремятся чиновники «посторонних ведомств»⁹⁴ (сегодня мы сказали бы — обязан прекратить «пагубную административную систему»).

Говоря о роли административного судопроизводства в современных реформаторских процессах, можно, думается, утверждать, что формирование административных судов и административного правосудия представляет собой процесс совершенствования судебной системы в России. Появление в структуре судебной власти административного правосудия будет способствовать формальному разделению специализации в зависимости от характера рассматриваемых дел и сторон (участников) в процессе. Именно специализированная судебная юрисдикция, повышая профессионализм судей и качество рассмотрения публично-правовых споров, способна усовершенствовать организацию и функционирование судебной власти и повысить ее эффективность.

...Профессор В. В. Денисенко, кратко анализируя научную деятельность В. Д. Сорокина в предисловии к книге «Избранные труды», предположил появление исследований на тему «Развитие теории административного процесса и административно-процессуального права в творчестве В. Д. Сорокина»⁹⁵. Конечно, уважаемый читатель, настоящая статья — лишь попытка взглянуть в самом общем виде на творчество талантливого ученого-юриста, анализирующего проблемы административного процесса и административно-процессуального права. В будущем, можно предположить, труды, положения, идеи и предложения В. Д. Сорокина будут исследоваться другими учеными, которые станут «надстраивать» здание «административного процесса» на фундаменте теоретических конструкций Валентина Дмитриевича Сорокина. Мы всегда будем помнить его с огромной благодарностью. Как человек и ученый Валентин Дмитриевич останется навсегда с нами в воспоминаниях, в своих трудах — актуальных, глубоких, интересных и полезных.

⁹⁴ Салтыков-Щедрин М. Благонамеренные речи // Собр. соч.: В 10 т. М.: Изд-во «Правда», 1988. Т. 5. С. 511.

⁹⁵ См.: Сорокин В. Д. Избранные труды / Предисл. Д. Н. Бахрах, В. В. Денисенко. С. 20.