

УДК 342.9

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Л. Л. Попов

*Московский государственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

Поступила в редакцию 4 октября 2016 г.

Аннотация: анализируются вопросы административно-процессуального обеспечения государственного управления, характеризуется структура административного процесса.

Ключевые слова: государственное управление (исполнительная власть), административный процесс как юридическая форма реализации государственного управления, административно-процессуальное право, управленческий процедурный процесс, юрисдикционный административный процесс, процедура и производство в административном процессе, административное дело.

Abstract: Analysed the questions of the administrative and processual providing of public administration, characterized the structure of the administrative process.

Key words: public administration (the executive branch), the administrative process as a legal form of implementation of the public administration, administrative processual law, administrative procedural process, jurisdictional administrative process, procedure and production in administrative process, administrative case.

Общественные отношения, представляющие собой поведение, действия и поступки людей и их связи, во всем своем многообразии и многогранности составляют нашу жизнь. Вместе с тем, чтобы она не превратилась в хаос, смутное время или диктатуру, т.е. массу негативных случайностей, объективно необходимо управление, современное государственное управление, сильная исполнительная власть. Иными словами, необходимо организующее, целенаправленное воздействие на тот или иной объект или процесс для приведения его в упорядоченное состояние.

Таким образом, цель, назначение управления, как писал В. И. Ленин, – «практически организовать». Практически организовать проведение законов в жизнь, достижение поставленной цели, определенного положительного результата.

Как можно заметить, управление включает в себя три элемента: 1) постановку цели; 2) наличие порядка, алгоритма, т.е. процесса достижения цели, и 3) результат управленческого воздействия. Отсутствие хотя бы одного элемента свидетельствует либо о потере управляемости, либо неэффективности, ущербности управления.

Для рассматриваемой темы главное – это процесс управления, административный процесс реализации исполнительной власти. В связи

с этим хотелось бы вспомнить слова древнегреческого философа: «Важна не только истина, но часто еще важнее и интереснее путь к ней, процесс ее поиска».

Отсюда вытекает вывод: вопрос о цели управления, *что надо делать* для получения результата, становится бессмысленным, если нет ответа на вопрос *как надо достигать* поставленную цель, в каком порядке, какова логика и последовательность совершаемых управленческих действий, каково содержание этой процессуальной деятельности. Так, в нашей стране поставлена цель победить бедность – четкая, ясная и понятная всем, а вот ее достижение требует огромных усилий и напряжения государства и общества и значительного временного периода.

Между тем в начале 90-х гг. прошлого века в результате радикальных преобразований и изменения политического строя как в стране, так и в обществе в целом возник хаос, была утрачена управляемость в государстве, в экономике возник «дикий» рынок, у многих людей был потерян жизненный смысл, и наступила сумятица в головах.

Тем не менее в начале XXI в. стала очевидной и объективно востребованной в обществе сильная государственная власть, функцию которой в значительной мере выполняет государственное управление, необходимое всем: и государству, и обществу в целом, и маленькому сельскому поселению.

В 1993 г. после принятия Конституции РФ, на основе теории разделения властей вместо понятия государственного управления, имевшего *организационно-правовой смысл*, введено понятие исполнительной власти, отражающее ее *политико-правовое содержание* как ветви государственной власти, представляющей триединство законодательной, исполнительной и судебной властей. В результате некоторые авторы стали избегать употребления термина «государственное управление».

Между тем надо совершенно четко понимать, что государственное управление никуда не могло исчезнуть, без него нет ни демократии, ни свободы, ни цивилизованных рыночных отношений. *Ведь содержанием деятельности органов исполнительной власти и является государственное управление.*

В то же время без административного процесса, который является юридической формой реализации государственного управления, исполнительной власти, невозможно законное, справедливое и эффективное осуществление управленческой деятельности.

И что же мы видим в теории, законодательстве и на практике?

Законодательная власть имеет довольно четкое процессуальное обеспечение на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» с его процессуальной частью, других федеральных законов.

Судебная власть опирается на четыре процессуальных федеральных закона: ГПК, АПК, УПК и КАС.

К сожалению, *исполнительная власть*, будучи самой мощной, масштабной, многоотраслевой и многочисленной по количеству государ-

ственных задач, функций и властных полномочий, по числу органов исполнительной власти и их должностных лиц, соответствующим процессуальным обеспечением не обладает.

Отсюда можно сделать очень важный вывод. Без «процессуализации» этого вида государственной власти (законодательная и судебная ветви власти, как видим, обладают такой правовой процессуальной базой), без формирования современного административного процесса невозможно создать эффективное управление, в том числе хотя бы ограничить принятие органами публичного управления (государственного и муниципального) ошибочных решений, а также гарантировать невластным субъектам (гражданам и негосударственным организациям) реализацию своих прав и законных интересов. Отсутствие должной управленческой процедуры применения материальных правовых норм властными субъектами в каждом административном деле фактически ведет либо к их парализации, либо к произволу чиновников. До тех пор пока в стране не будут приняты меры по правовой (законодательной) процессуализации материального административного права, реального прогресса в защите прав и законных интересов граждан и организаций не будет¹. Государственное управление и реализация исполнительной власти на основе «свободного усмотрения» чиновников и ведомственных административных регламентов явно не отвечает современным требованиям времени.

Продолжается дискуссия о сущности и структуре административного процесса, его широком управленческом, процедурном и узком юрисдикционном, правоохранительном понимании, о соотношении управленческих процедур и юрисдикционных производств. Решение ее видится в следующем.

Изложенное выше современное состояние административного процесса в нашей стране в какой-то степени объяснимо. Дело в том что административный процесс в дореволюционный, советский и постперестроечный периоды почти отсутствовал, не было и правового процессуального механизма реализации важнейших норм, которые издавали органы государственного управления. Действительно, кто мог и зачем ограничить юридическими рамками абсолютную власть российского монарха, которому принадлежала законодательная, исполнительная, судебная и даже духовная власть в империи? В советский период рабочие, матросы, крестьяне и партийная номенклатура через «узкую щель права», как тогда писали и говорили, не могли увидеть окружающую действительность и управляли страной на основе свободного усмотрения. Поэтому понятие административного процесса было явлением малоизвестным, а по существу, и не нужным.

В то же время на протяжении веков юридическая мысль упорно трудилась над формированием научных представлений о сущности процесса как фундаментальной правовой категории на базе существовавших

¹ См.: Ренов Э. Н. Вступительная статья // Панова И. В. Административно-процессуальное право России. М., 2007.

тогда гражданского и уголовного процессов. При этом выделялась главная отличительная особенность этих видов процесса – их судебно-юрисдикционная природа: разрешение спора о праве – гражданский процесс, применение уголовно-правовых санкций – уголовный процесс.

И только с начала 60-х гг. прошлого века у отечественных ученых-юристов стал проявляться интерес к процессу административному. В 1964 г. Н. Г. Салищевой была издана первая монография «Административный процесс в СССР», в которой автор сконструировала узко-юрисдикционное понятие административного процесса на базе гражданского и уголовного процессов, поскольку ни теоретической, ни законодательной основы для иного понимания нового вида процесса в то время не существовало. Затем в 1968 г. В. Д. Сорокин защитил докторскую диссертацию на юрфаке ЛГУ, а в 1972 г. опубликовал на ее базе монографию «Административно-процессуальное право», в которой в отличие от Н. Г. Салищевой отстаивал управленческое процедурное, т.е. широкое, понимание административного процесса.

Такое понимание административного процесса в теории и в учебной литературе, включая постоянную дискуссию о широкой и узкой концепции административного процесса продолжалось многие годы. Наконец, в 2015 г. в соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ появилось законодательно оформленное *административное судопроизводство* наряду с конституционным, гражданским и уголовным судопроизводством, посредством которых *осуществлялась судебная власть*. На основании Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» названная статья Конституции РФ получила завершающую законодательную реализацию. Вместе с тем, поскольку административное судопроизводство отнесено к ведению судебной власти, *административный процесс* и административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль российского права до создания полноценной независимой системы административных судов пока остаются в двухзвенной конфигурации, включающей как широкое управленческое процедурное, так и узкое юрисдикционное правоохранительное его понимание.

Данный вывод опирается на позицию выдающегося ученого-административиста Ю. М. Козлова, изложенную в одной из последних прижизненных работ процессуальной тематики, в которой были объединены точки зрения теоретических дискуссионтов. В ней он высказал мысль о возможности единого подхода к пониманию сущности и назначения административного процесса: «Основу для формирования понятия административного процесса как в широком (правоприменительном), так и узком (правоохранительном) смысле составляет административно-процессуальная деятельность: а) административно-процедурная; б) административно-юрисдикционная»².

² Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2005. С. 391.

Концентрированное выражение эти два вида административного процесса получают в индивидуально-конкретном административном деле, разрешаемом либо органами исполнительной власти, либо судом.

Отсюда можно сделать вывод: административное дело в управленческом процессе начинается и заканчивается в границах *управленческих процедур*, в то время как административное юрисдикционное дело осуществляется в *форме производства*.

Данное положение о соотношении управленческих процедур и юрисдикционных производств не является произвольным, поскольку основывается на ряде заслуживающих внимания соображениях. Вместе с тем необходимо заметить, что единство взглядов ученых-административистов на соотношение процедур и производств в административном процессе отсутствует. Одни авторы высказывают мнение о том, что административный процесс реализуется через процедуры, а те в свою очередь проявляются в тех или иных производствах. Другие авторы занимают противоположную позицию: административный процесс осуществляется через производства, а те превращаются в конкретные процедуры. Третья группа авторов использует эти термины, исходя из направленности и содержания своих трудов, не выстраивая эти слова в какую-либо логическую цепочку.

Каковы же соображения, на которых основано высказанное выше исходное положение?

Государственное управление, деятельность органов исполнительной власти осуществляются в рамках той или иной процедуры, любое управленческое дело реализуется через ту или иную процедуру (от лат. «procedo» – иду вперед, порядок выполнения, ряд последовательных действий, необходимых для выполнения чего-либо, отдельный процесс)³. Другой вариант раскрытия содержания этого термина: установленная, принятая последовательность действий для осуществления или оформления какого-либо дела⁴.

Итак, как можно заметить, на практике управленческий процедурный процесс – это *деятельность позитивная*, в любом управленческом деле решается проблема (вопрос) положительной направленности, *достигается удовлетворение жизненной потребности гражданина, законный интерес организации*. Таково содержание индивидуально-конкретных дел, где не требуется юридическая оценка (проверка) поведения сторон, а реализуются права граждан, законные интересы организаций. И как результат принимается положительное для гражданина, организации решение (получение паспорта, регистрация автомобиля, выдается лицензия (разрешение) на тот или иной вид деятельности). *Как видим, позитивная направленность термина «процедура» вполне очевидна.*

Другая «картина» открывается, когда используется термин юрисдикционное «производство». Оно всегда *связано с конфликтной ситуацией:*

³ См.: Толковый словарь русского языка / под ред. Д. Н. Ушакова. М., 1939. Т. 3. С. 1042.

⁴ См.: Словарь русского языка. М., 1983. Т. 3. С. 543.

спор о праве, совершение административного или дисциплинарного нарушения, обжалование и др., которая разрешается на основе процессуальных норм, например КоАП РФ, КАС РФ или АПК РФ. Назначение юрисдикционного производства – защита прав, свобод и законных интересов участников производства. Не случайно в первом КоАП (1985 г.) и ныне действующем Кодексе об административных правонарушениях была использована терминология «старшего брата» – уголовного процесса – производство дознания, производство предварительного расследования.

И еще одно соображение методического характера, полезное для студентов и молодых юристов, которым необходимо ясное, четкое, доступное изложение: управленческий процесс реализуется через процедуры, юрисдикционный – через производства. Не правда ли, всё четко и ясно.

Из сказанного объективно напрашивается *проблема о структуре* административного процесса и месте в нем административных процедур и производств.

Структуру административного процесса предопределяет ст. 10 Конституции РФ, установившая, что государственная власть в России представляет собой триединство законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Каждая из них для своей реализации требует определенной деятельности, регулируемой соответствующими материальными и процессуальными нормами права. Каждая из них нуждается для получения того или иного результата в процессуальном законодательстве. Так, законодательная власть при помощи одноименного процесса принимает юридические акты – федеральные конституционные и федеральные законы. Судебная власть реализуется на основе конституционного, гражданского, арбитражного, уголовного и административного процессов, выражающих властную природу правосудия, в частности через Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» с его процессуальной частью и многочисленные федеральные процессуальные кодексы. Исполнительная власть как содержание государственного управления осуществляется с помощью многочисленных процедур и производств, составляющих в совокупности административный процесс. Таким образом, мы видим, что каждый вид процесса имеет и обслуживает «свою» ветвь власти и административный процесс как бы его ни рассматривать – широко или узко, в управленческом или в юрисдикционном виде, несомненно, является процессуальной формой исполнительной власти⁵.

Между тем в советские годы существовало мнение, что деятельность органов государственного управления по разрешению многообразных индивидуальных дел положительного характера вообще не нуждается в процессуальных правилах и, следовательно, в организационной упорядоченности. И только в 50–60-е гг. прошлого века ведущие ученые-административисты (С. С. Студеникин, Г. И. Петров, В. М. Манохин, А. Е. Лу-

⁵ См.: *Сорокин В. Д.* Административный процесс и административное право. СПб., 2002. С. 14.

нев, В. Д. Сорокин и др.) начали высказываться о существовании более широкого, чем юрисдикционный, административного процесса, позднее названного управленческим.

К сожалению, государственное управление, исполнительная власть, в отличие от законодательной и судебной власти, будучи самой мощной, многоотраслевой – экономика, социально-культурная деятельность, административно-политическая сфера, *все еще не получила должного законодательного административно-процессуального обеспечения.*

Вместе с тем всё более очевидной становится необходимость процессуального оформления государственного управления, деятельности органов исполнительной власти без чего не может быть ни упорядоченности, ни эффективности их функционирования. Приходится искать замену пока не существующим процессуальным законам (кодексам) в этой сфере. Их заменяют отраслевые федеральные законы, например об антимонопольной деятельности и защите конкуренции, о животном мире, об охране воздуха и в целом об охране природной среды, об оружии, о земле, градостроительстве, безопасности движения транспорта, в которых содержатся материальные и процессуальные административно-правовые нормы, регламентирующие управленческие процедуры и юрисдикционные производства.

Однако в деятельности органов исполнительной власти преобладают ведомственные правовые акты, ведомственные процессуальные акты управления. Все их можно разделить на две группы: во-первых, это должностные регламенты государственных служащих, правила внутреннего распорядка и многие другие *внутриорганизационные правовые акты*, устанавливающие те или иные управленческие процедуры; во-вторых, это *правовые акты, регулирующие внешнюю управленческую деятельность*, ради которой собственно и создаются органы государственного управления, исполнительной власти. К ним относятся приказы, инструкции, наставления, уставы, правила и многие другие акты управления, издаваемые министерствами и иными органами исполнительной власти, которые и регулируют их деятельность. Огромную роль во внешней управленческой процедурной деятельности занимают *административные регламенты* по исполнению государственных функций и оказанию государственных услуг гражданам и организациям. Таких административных регламентов на федеральном, региональном и муниципальном уровне издано великое множество⁶. Конечно, это ведомственное процессуальное нормотворчество никоим образом не заменяет полноценное кодифицированное процессуальное законодательство, но иного выхода пока нет, ибо специфика государственного управления, органов исполнительной власти такова, что здесь принимать и исполнять те или иные решения необходимо оперативно, быстро, а нередко и немедленно.

⁶ См. подробнее: *Давыдов К. В.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации : вопросы теории / под ред. Ю. Н. Старилова. М., 2010.

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

Количество управленческих процедур перечислить невозможно, назовем лишь основные из них: процедура по принятию нормативных актов государственного управления; процедура по рассмотрению предложений и заявлений граждан и обращений организаций; лицензионно-разрешительная и регистрационная процедуры; процедуры по выдаче актов гражданского состояния; процедура предоставления государственных услуг; аттестационные и аккредитационные процедуры; патентная процедура; процедуры, связанные с осуществлением контроля и надзора; процедура по отчислению обучающихся (методическое письмо от 15 сентября 2015 г. № АК-2655/05 Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки «По вопросу об отчислении обучающихся»); процедура установления личности иностранного гражданина (ст.10.1 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 83-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации») и др.

Отсюда вытекает определенный вывод: в управленческом административном процессе отсутствует конфликтная ситуация и, как следствие, нет необходимости в правовой оценке поведения сторон, поскольку суть дела – позитивное его решение и удовлетворение жизненной потребности гражданина, законного интереса организации.

Вместе с тем Ю. Н. Старилов в предисловии к фундаментальному сочинению «Общее административное право» отводит весьма важное место *административным процедурам* в реализации *публичных интересов* в сфере организации и осуществления публичного управления, отмечая при этом, что публичные интересы способны не только изменять, совершенствовать нормативную основу управленческой деятельности, но и корректировать, восстанавливать законный порядок, т.е. процесс осуществления управленческих действий⁷.

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

⁷ См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., перераб. и доп. Воронеж, 2016. Ч. 1. С. 11.

се возникает при наступлении конфликтной ситуации, негативного юридического факта. Таких конфликтных ситуаций, предусмотренных материальными административно-правовыми нормами значительно меньше, чем в позитивном управленческом процессе. Их все можно перечислить, так как они предусмотрены Кодексом об административных правонарушениях (КоАП РФ) и Кодексом административного судопроизводства (КАС РФ), а также Арбитражным процессуальным кодексом (АПК РФ). Здесь конфликтными ситуациями и соответствующими юридическими фактами являются следующие: а) спор о праве; б) обжалование и прокурорское опротестование; в) совершение административных и дисциплинарных правонарушений; г) применение мер административного принуждения (за исключением административных наказаний) и др. Каждой из названных конфликтных ситуаций соответствует и административно-юрисдикционное производство. Наибольшей процессуальной разработкой отличается производство по делам об административных правонарушениях, поскольку в нем в максимальной степени были использованы нормы уголовного и гражданского процесса, чему и посвящены два раздела Кодекса об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Итак, отражая задачи и функции государственного управления, полномочия органов исполнительной власти и их должностных лиц, административный процесс, как мы увидели, имеет свою структуру, образуемую совокупностью управленческих процедур и юрисдикционных производств (рисунок). Получается своеобразная пирамида: вершину ее занимает государственное управление, исполнительная власть, из нее вытекает административный процесс в двух его видах, обеспечивающий ее реализацию – управленческий процедурный и юрисдикционный правоохранительный, затем ниже во взаимоотношениях участников процесса возникают управленческие процедуры и юрисдикционные

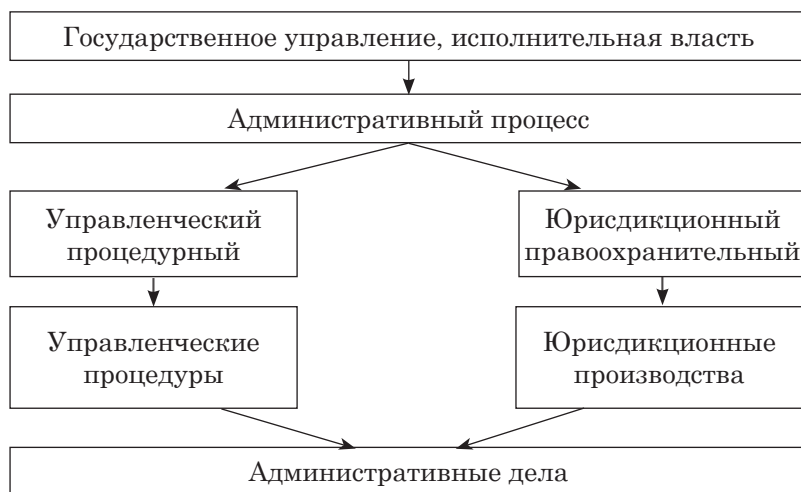


Рисунок. Структура административного процесса

производства, и наконец, в рамках административно-процессуальной деятельности образуются, можно сказать на «земле», многие миллионы индивидуально-конкретных административных дел, через которые граждане, организации и в целом государство получают необходимый юридический результат.

Таким образом, изложенное позволяет сделать итоговый вывод: законодательная процессуализация государственного управления, деятельность органов исполнительной власти, четкая структурализация административного процесса *на материальной основе* (реализация позитивной управленческой деятельности – процедурный процесс, разрешение конфликтных ситуаций – юрисдикционный процесс) дадут возможность повысить эффективность государственного управления, придать ему современные параметры.

В монографии «Административно-процессуальное право» В. Д. Сорокин первым поставил и обосновал в многочисленных публикациях положение о необходимости признания в качестве самостоятельной отрасли в системе права нашей страны – административно-процессуальное право наряду с такими отраслями, как гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное право. При этом положительное решение названной проблемы (в теории и на практике) могло бы ускорить создание процессуальной законодательной базы в сфере управленческой деятельности, включая подготовку и принятие Административно-процессуального кодекса Российской Федерации, которая пока отсутствует, повысить эффективность государственного управления, реализации исполнительной власти, а также надежность защиты прав и свобод граждан, законных интересов организаций.

В то же время о понятии и месте в правовой системе России административно-процессуального права ведется многолетняя дискуссия. Одни ученые-административисты высказывают мнение о том, что для позитивной управленческой деятельности административный процесс вообще не нужен, обычно здесь и так всё ясно, достаточно административного свободного усмотрения должностных лиц органов исполнительной власти, тем более что на практике господствует презумпция правильности их решений. Конечно, это глубокое заблуждение. Ведь вполне очевидно, что без процессуальных правил деятельность управленческого аппарата неизбежно ведет к произволу, коррупции, грубейшим нарушениям прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Другие ученые-административисты рассматривают административно-процессуальное право как институт или, в лучшем случае, как подотрасль административного права⁸. И только в конце XX в. выдающийся административист В. Д. Сорокин высказал и отстаивал идею объективной необходимости формирования административно-процессуального права в виде *самостоятельной отрасли права*.

В чем же видятся основания такого решения?

⁸ См.: Махина С. Н. Административный процесс. Воронеж, 1999. С. 32.

Во-первых, две из трех ветвей власти имеют основательное законодательное процессуальное обеспечение: законодательная власть в виде процессуальных норм самой Конституции РФ и ряда федеральных законов; судебная власть оснащена четырьмя процессуальными кодексами – ГПК, АПК, КАС и УПК. И только самая мощная, самая многочисленная по числу государственных органов и их должностных лиц – исполнительная ветвь власти не имеет законодательной процессуальной основы для своей реализации (КАС РФ все-таки регулирует преимущественно деятельность судебной власти).

Во-вторых, можно предположить, что в Конституции РФ в п. «к» ст. 72 заложена идея реального существования самостоятельной административно-процессуальной отрасли российского права. В ней утверждается, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся среди других отраслей законодательства административное и административно-процессуальное законодательство. Конечно, отрасль законодательства – это еще не полноценная отрасль правовой системы России, но конституционная формулировка – *административно-процессуальное законодательство* – дает серьезные основания для конструирования самостоятельной административно-процессуальной отрасли российского права, которая заняла бы достойное место среди фундаментальных отраслей российского права – гражданского и уголовного процессов. Тем более что все названные виды законодательного процесса, все процессуальные отрасли российского права имеют свой властный источник – соответствующую ветвь государственной власти⁹.

В-третьих, вполне очевидно, что административный процесс является самостоятельной юридической категорией. Отсюда вытекает логически обусловленный вывод: совокупность административно-процессуальных норм, обеспечивающих реализацию материальных норм административного права, которое, бесспорно, является ключевой, базисной отраслью российского права, должна также иметь *статус самостоятельной отрасли российского права*. Этот вывод подтверждает и позиция общей теории права, выдвигающей *три юридических признака*, характеризующих любую отрасль в системе российского права. К ним относятся: а) наличие собственного предмета регулирования, т.е. обособленной группы общественных (правовых) отношений; б) наличие метода правового регулирования и соответствующего уровня внутренней организации данной группы правовых норм, выступающей в качестве элемента системы права в целом; в) способность данной группы норм взаимодействовать с иными отраслями российского права. В. Д. Сорокин в своей монографии блестяще доказал наличие этих признаков у административно-процессуальной отрасли права.

Прошли десятилетия, но его позиция у ряда представителей общей теории права поддержки не нашла со ссылкой на то, что данная отрасль права не имеет своего одноименного кодекса.

⁹ См.: Сорокин В. Д. Указ. соч. С.14.

После принятия Федерального закона «Кодекс административно-судопроизводства Российской Федерации» появилась новая, весьма оригинальная трактовка понятия административно-процессуальной отрасли права. Автор этой концепции А. И. Стахов в статье «Административно-процессуальное право как отрасль системы права Российской Федерации»¹⁰ предложил включить в понятие административно-процессуального права административно-процессуальные нормы, регулирующие деятельность органов исполнительной власти по рассмотрению административных дел, и процессуальные нормы, регулирующие деятельность судебных органов по рассмотрению судебно-административных дел. Иными словами, предложено понимание единой процессуальной отрасли права (административно-процессуального права), которая регулировала бы деятельность органов исполнительной ветви государственной власти и деятельность судебной ветви государственной власти. Вместе с тем данная доктрина выглядит не только интересной, но и заманчивой в силу своей простоты. Однако эта концепция требует тщательного изучения и обсуждения представителями различных юридических наук и отраслей права.

Между тем административно-процессуальное право как совокупность процессуальных норм, институтов и подотраслей давно существует и активно обеспечивает государственное управление и реализацию исполнительной власти. Тем не менее Административно-процессуальный кодекс РФ объективно необходим, ибо его подготовка и принятие позволили бы динамизировать развитие теории административного процесса, ускорить совершенствование федерального и регионального процессуального законодательства и ведомственного процессуального нормотворчества и тем самым повысить эффективность государственного управления, соблюдение и защиту прав и свобод граждан, законных интересов организаций.

Кстати, в 2002 г. В. Д. Сорокин сконструировал и опубликовал проект административно-процессуального кодекса (Основ административно-процессуального законодательства), охватившего управленческую (процедурную) и юрисдикционную (правоохранительную) части¹¹. Затем появились проекты и других авторов. К сожалению, все эти проекты остаются только на доктринальном уровне и практического развития пока не получили.

Правда, более десяти лет назад был разработан и обсуждался в Государственной Думе проект закона «Об административных процедурах», т.е. управленческая часть административного процесса, который, однако, дальше не «пошел» и до сих пор хранится где-то в архиве. В то же время есть основания говорить о намерении депутатов Государственной

¹⁰ См.: Стахов А. И. Административно-процессуальное право как отрасль системы права Российской Федерации : II Моск. юрид. форум (Кутафинские чтения). Современные проблемы административного процесса в государственном управлении. М., 2015. С.175.

¹¹ См.: Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 423–435.

Думы Российской Федерации вернуться к данному проекту и развернуть над ним активную работу. Вместе с тем следует признать, что юрисдикционная часть административного процесса, связанная с рассмотрением дел об административных правонарушениях нашла отражение в действующем Кодексе РФ об административных правонарушениях (КАС РФ исключил подобную категорию дел из своей подведомственности).

Отсутствие законодательного управленческого (процедурного) процесса, в том числе и Административно-процессуального кодекса (закона), идет от старой России и от советского периода, когда доминировала точка зрения, что управлять государством можно и без юридических правил, достаточно партийных директив. В современных условиях это означает, что все министерства и другие органы исполнительной власти вынуждены создавать свою ведомственную правовую процессуальную базу для решения управленческих дел. Поскольку эта правовая база ведомственная, то она в значительной мере отражает интересы ведомств, чиновничьего аппарата. Заменой законодательного регулирования, правда вынужденной, является создание административных регламентов на федеральном, региональном и местном уровнях для исполнения государственных функций и оказания государственных услуг. Отсюда низкая эффективность государственного управления, коррупция в государственном аппарате. Из вышесказанного становится ясным, что без законодательных управленческих процедур, без процессуальных основ разрешения каждого управленческого дела не может быть эффективного управления, невозможно победить коррупцию.

Между тем в мире имеется немало стран, где эта проблема находит свое решение, в частности в ФРГ, США, где правовая процессуальная, процедурная часть административного процесса занимает весомое место. В результате чиновнику с коррупционной «рукой» нет лазейки куда можно было бы проникнуть, ибо действия граждан, юридических лиц и государственной администрации регламентированы до деталей.

К сожалению, следует признать, что наша страна, наши правове-ды-административисты серьезно отстали от других государств и некоторых стран СНГ, где давно существуют процессуальные кодексы или иные законы, регламентирующие порядок рассмотрения управленческих дел позитивной направленности и об административных правонарушениях.

Именно поэтому Административно-процессуальный кодекс в нашей стране нужен в силу очень важных причин. Во-первых, в послании Президента РФ, правда 15-летней давности, содержится предписание о необходимости принятия административно-процессуального кодекса. Поручение давнишнее, но до сих пор не выполнено. Во-вторых, нужен именно федеральный кодекс, ибо порядок управленческих процедур и юрисдикционных производств должен быть единым для всех субъектов РФ, для всех отраслей и сфер государственного управления. Тем не менее, например, Федеральная антимонопольная служба и Федеральная налоговая служба имеют свое процессуальное законодательство по разрешению

антимонопольных и налоговых дел, отличное от процессуальных норм КоАП РФ, что нередко приводит к процессуальным коллизиям. В-третьих, именно в рамках процессуальных процедур и производств имеется возможность обеспечивать защиту личности, охрану прав и свобод граждан и организаций, достигать всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, гарантировать исполнение вынесенного решения, выявление причин и условий, способствовавших совершению правонарушений. В-четвертых, административный процессуальный закон необходим для того, чтобы в деталях, даже в мелочах, скрупулезно регламентировать порядок рассмотрения дел. Говорят, черт прячется в мелочах; коррупционер, недобросовестный сотрудник – в неурегулированных правых деталях, поэтому в административном процессе, так же как и в любом другом, их не должно быть. В-пятых, при выявлении правонарушения правоприменитель обладает односторонне властными полномочиями; гражданину, организации остается лишь обязанность подчиняться представителю власти. Однако как только возбуждается административно-юрисдикционное дело, оба участника возникшего конфликта на основе административно-процессуальных норм становятся равными сторонами в производстве по делу. Тем не менее гражданин заведомо является более слабой стороной по сравнению с представителем власти, несмотря на обладание с ним при рассмотрении дела равными правами и обязанностями. В этой обычно стандартной ситуации административный процесс, административно-процессуальные нормы призваны обеспечить защиту прав более слабой стороны в возникшем процессуальном правоотношении, гарантировать состязательность и равенство сторон, законность и справедливость принимаемого решения.

Бесспорно, подготовка Административно-процессуального кодекса РФ – длительный, сложный и трудоемкий процесс. В чем ее суть? Прежде всего, необходимо реанимировать работу над проектом закона «Об административных процедурах», поскольку он посвящен общим вопросам административно-процедурного процесса, разрешения управленческих дел положительной направленности, т.е. при отсутствии конфликта и необходимости правовой оценки поведения сторон, участвующих в деле.

Здесь речь идет об административной (управленческой) процедуре правоприменения в любом управленческом деле, например, процедура подготовки и принятия правовых актов управления, получения паспорта, регистрации граждан и юридических лиц, транспортных средств, лицензирования. И если в одном законе (кодексе) объединить управленческие процедуры и административно-юрисдикционные производства (КАС РФ его не затрагивает), то мог бы получиться Административно-процессуальный кодекс РФ, так необходимый управленческой практике, преодолению коррупции, повышению эффективности государственного управления.

Итак, самостоятельная административно-процессуальная отрасль российского права, какой она фактически является, с неизбежностью влечет за собой создание Административно-процессуального кодекса РФ. И вовсе не потому что столетия существуют Гражданско-процессуальный и Уголовно-процессуальный кодексы, а теперь действует и Кодекс административного судопроизводства РФ. Дело, как принято говорить, за политической волей и необходимыми управленческими решениями.

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Попов Л. Л., академик РАН, заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и процесса

E-mail: mskrylova@msal.ru

Moscow State University named after O. E. Kutafin

Popov L. L., Academician of Russian Academy of Natural Sciences, Honoured Scientist of Russian Federation, Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative Law and Process Department

E-mail: mskrylova@msal.ru