

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА И ФОРМИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА КАК ОТРАСЛИ ПРАВА

© 2016 г. Андрей Иванович Каплунов¹

Статья посвящена законодательству об административном судопроизводстве. Показано его влияние на развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права.

The article is devoted to the law on administrative proceedings. Shows its influence on the development of the theory of the administrative process and the formation of Administrative-procedural Law as a branch of law.

Ключевые слова: законодательство, Кодекс административного судопроизводства РФ, административное судопроизводство, теория административного процесса, административно-процессуальное право, отрасль права.

Key words: legislation, Code of administrative procedure of the Russian Federation, administrative proceedings, theory of administrative process, Administrative procedure Law, branch of law.

В сентябре 2015 г. в Российской Федерации произошло событие, которое окончательно заставило ученых-административистов нашей страны пересмотреть взгляды на понятие и содержание административного процесса. Речь идет о вступлении в силу 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ² (КАС РФ), который, без сомнения, имеет важное значение для правоприменительной деятельности по рассмотрению и разрешению судами “административных дел” “о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций”, а также “других административных дел”. Как известно, ранее аналогичные дела рассматривались в порядке гражданского судопроизводства.

Так называемая “рекодификация” судебно-процессуального законодательства Российской Федерации, а если быть более точным – гражданского процессуального законодательства, актуализирует вопросы дальнейшего развития

научных представлений о понятии и структуре административного процесса, содержания административно-процессуального законодательства, об административно-процессуальном праве как самостоятельной отрасли российского права.

Следует напомнить, что формирование в Российской Федерации административного судопроизводства было инициировано закреплением в ст. 118 Конституции РФ положения о данном виде судопроизводства. По сути, указанной конституционной нормой было оформлено политико-правовое решение о создании в Российской Федерации административного судопроизводства, после чего начался поиск модели нового вида судопроизводства, который продолжался 21 год.

Невольно задаешься вопросом: почему на реализацию конституционной нормы об административном судопроизводстве понадобился 21 год, а не год или два? Как представляется, причины тому две.

Первая (и, наверное, определяющая) причина – в России на тот момент в рамках гражданского судопроизводства уже был аналог “административного” судопроизводства, поэтому в “административном” судопроизводстве не было острой практической необходимости. За восемь месяцев до принятия Конституции РФ был принят Закон РФ “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” от 27 апреля 1993 г., в ст. 6 которого указывалось,

¹ Профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ (198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1).

Andrey Kaplunov, professor of Administrative Law of St. Petersburg University of MIA of Russia, Doctor of Law, Professor, honored worker of higher school of the Russian Federation (198206, Saint-Petersburg, Letchika Pilyutova St., d. 1).

² См.: Федеральный закон “О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации” от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ.

что соответствующая жалоба гражданина “рассматривается судом *по правилам гражданского судопроизводства* с учетом особенностей, установленных настоящим Законом”. Эти правила были урегулированы п/разд. 2 “Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений” ГПК РСФСР (утв. Верховным Советом РСФСР 11 июня 1964 г.), впоследствии, после обновления гражданского процессуального законодательства, – п/разд. III “Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений” ГПК РФ от 14 ноября 2002 г.

Как видим, процессуальная форма деятельности судебной власти по противодействию административному произволу субъектов публичного управления в Российской Федерации существовала, она была составной частью гражданского судопроизводства и урегулирована гражданским процессуальным законодательством. Поэтому инициатива формирования “административного” судопроизводства была обусловлена не столько правовыми соображениями (наличие пробела в законодательстве), сколько политическими (желание преобразовать существующую процессуальную форму с учетом западноевропейских и “заокеанских” моделей и подходов).

Вторая (не менее важная) причина состоит в том, что идея о создании “административного” судопроизводства не была естественным результатом развития отечественной теории административного процесса, которая на тот момент была представлена двумя основными подходами: юрисдикционным (узким) и управленческим (широким).

Согласно *юрисдикционному подходу* административный процесс понимается как регламентированная законом “деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения”³. В определении, сформулированном Н.Г. Салищевой в 1964 г., под процессуальной деятельностью понимается “внешняя функция соответствующего органа, когда вышестоящий орган, его должностное лицо либо специально для этого образованный орган (комиссия, инспекция) разрешает в принудительном порядке спор, возникший в административно-правовых отношениях, либо осуществляет применение установленных законом

мер государственного принуждения”⁴. Здесь речь идет об “**административной**”, а не “судебной” юрисдикции. С точки зрения советской юридической школы деятельность судебных органов по разрешению споров и других дел, затрагивающих права и интересы граждан, как подчеркивает К.С. Юдельсон, есть гражданский процесс⁵. В свою очередь, административный процесс, по мнению Н.Г. Салищевой, “представляет собой особый вид исполнительной и распорядительной деятельности, связанной непосредственно с возможностью реализации в принудительном порядке соответствующих административно-правовых актов, определяющих права и обязанности участников материального административного отношения”⁶.

Согласно *управленческому подходу*, окончательное научное оформление которого произошло в 1968 г.⁷, “административный процесс есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс – это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права”⁸.

В данном определении административный процесс рассматривается как процессуальная форма деятельности в первую очередь самих органов исполнительной власти при осуществлении ими различных видов управленческой деятельности: нормотворческой и правоприменительной (регулятивной и правоохранительной, а не только юрисдикционной).

Несмотря на имеющиеся различия в подходах, общим для них является то, что представители отечественной административно-правовой и административно-процессуальной науки под административным процессом предлагали понимать *процессуальные формы исполнительно-распоря-*

³ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16.

⁴ Салищева Н.Г. Избранное. М., 2011. С. 20.

⁵ См.: Юдельсон К.С. Советский гражданский процесс. М., 1956. С. 7.

⁶ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. С. 11.

⁷ См.: Сорокин В.Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Л., 1968. С. 10.

⁸ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. Учеб. для юрид. вузов. Изд. 2-е, перераб. и доп. СПб., 2008. С. 204. Впервые аналогичное определение было представлено в: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 71, 72.

дательной деятельности прежде всего *органов исполнительной власти*, используемые ими при разрешении определенных категорий индивидуальных конкретных дел.

Указанные обстоятельства объясняют длительность срока легализации в Российской Федерации административного судопроизводства, но несколько не умаляют его значимости и роли в защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также при применении отдельных мер административного принуждения.

Вопросы, связанные с процессуальной идентификацией административного судопроизводства, определением отраслевой принадлежности норм КАС РФ, решены в самом КАС РФ достаточно просто и надежно. После доработки заимствованных из гражданского судопроизводства процессуальных моделей противодействия “административному” произволу для их характеристики в КАС РФ используется не только *административная терминология* (например, “административное исковое заявление” (ст. 4), “административный истец”, “административный ответчик” (ст. 38), “административные и иные публичные правоотношения” (ст. 1)), но и *административно-процессуальная* (например, “административная процессуальная правоспособность”, “административная процессуальная дееспособность”, “административная процессуальная правосубъектность” (ст. 5)).

Таким образом, согласно волеизъявлению “законодателя” процессуальные формы деятельности суда в рамках административного судопроизводства с 15 сентября 2015 г. относятся к деятельности административно-процессуальной, и, значит, дискуссии представителям административно-правовой, административно-процессуальной и гражданской процессуальной науки в этой части следует прекратить.

Невольно задаешься вопросом: а раньше представители трех названных отраслей права “ошибались”? (Хотя такую постановку вопроса считаю некорректной.)

Чтобы ответить на этот вопрос, вначале дадим краткую характеристику закрепленного в КАС РФ вида судопроизводства.

В соответствии с Конституцией РФ “административное судопроизводство” является процессуальной формой правосудия по “административным делам” (ст. 118, 126). Вступивший в силу КАС РФ установил, что в рамках административ-

ного судопроизводства судами рассматриваются две группы “административных” дел:

а) дела о защите нарушенных или оспариваемых прав (по разрешению споров). Материально-правовая основа споров – нормы конституционного (избирательного) права, административного, муниципального, финансового и иных отраслей права. Речь идет о публично-правовых спорах, а не только “административно-правовых”;

б) дела, связанные с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (а по сути, о применении мер принуждения, в том числе административно-правовых).

Обе группы дел разрешаются судом при участии в деле двух сторон: административного истца и административного ответчика. Как представляется, дела названы “административными” прежде всего потому, что в качестве стороны в каждом деле участвуют орган публичного управления либо его должностное лицо, указанные в ст. 38 КАС РФ. В делах по разрешению споров властный субъект участвует в качестве административного ответчика, в делах о применении мер принуждения – в качестве административного истца.

Административное судопроизводство по обеим группам дел есть инструмент реализации “прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений”. Речь идет как о защите “нарушенных или оспариваемых” прав, свобод и законных интересов, так и их соблюдении при применении мер принуждения.

Нетрудно заметить, что закрепленная в КАС РФ процессуальная форма осуществления административного судопроизводства по своей природе и модели является гражданской процессуальной (состязательной), ориентированной на реализацию гражданско-правового типа регулирования общественных отношений, т.е. дозволений. С точки зрения содержания и порядка осуществления процессуальная деятельность, регламентируемая КАС РФ, не только сохранила основные черты заимствованных из гражданского судопроизводства моделей, но еще в большей степени стала, по сути, гражданской процессуальной, поскольку позволяет максимально учесть и защитить права и интересы невластного субъекта независимо от материально-правовой (отраслевой) основы защищаемых прав, свобод и интересов.

По своему содержанию (характеру разрешаемых дел) она является публично-правовой (а не только административно-правовой), поскольку в качестве стороны в каждом деле участвуют орган публичного управления либо его должностное лицо, и связана с реализацией административно-правового типа регулирования общественных отношений в сфере государственного управления, т.е. с оценкой принимаемых субъектом публичного управления властных решений при исполнении возложенных обязанностей.

Учитывая эти обстоятельства, урегулированный КАС РФ вид судопроизводства назвать “административным” (с точки зрения отраслевой характеристики рассматриваемых дел) можно с определенной долей условности.

В отношении необходимости формирования в России “административного” судопроизводства и административных судов для рассмотрения “административных” дел приведу мнение одного из представителей гражданской процессуальной науки: “Практика и статистика рассмотрения данных дел не свидетельствуют о значительных проблемах в этой области. Требуются определенные изменения, но они носят текущий характер и возможны путем совершенствования существующей модели, а не проведения коренных преобразований”⁹. Своеобразие как практики применения, так и наличие уникальных процессуальных институтов и доктринальных положений обусловлены в нашей стране “спецификой **правовой культуры и социокультурного типа** российского общества в целом”¹⁰.

Более того, один из основоположников отечественной теории административного процесса В.Д. Сорокин считал, что “административное судопроизводство... по определению не может быть процессом административным, поскольку осуществляется не органом исполнительной власти, а судом! Это уже процесс судебный, а не административный”¹¹. На момент этого высказывания (2006 г.) “судебный” процесс, как было отмечено ранее, с точки зрения отечественной процессуальной теории и согласно действовавшему законодательству (ГПК РФ) являлся “гражданским”.

Поэтому говорить об “ошибке” при определении отраслевой принадлежности процессуальной формы деятельности судебной власти по проти-

водействию произволу субъектов публичного управления в Российской Федерации нет оснований. Это была позиция нашей отечественной процессуальной доктрины.

Необходимость формирования “административного” судопроизводства была, на мой взгляд, главным образом обусловлена тем, что 7 мая 1992 г. Россия подала заявку на вступление в Совет Европы и взяла на себя обязательства по приведению своего законодательства, в том числе и административно-процессуального, в соответствие с европейскими стандартами¹². Именно это обстоятельство заставило закрепить в ст. 118 Конституции РФ политико-правовое решение о создании в Российской Федерации административного судопроизводства, разработать и принять КАС РФ, “переформатировать” часть гражданско-процессуальных по своей природе производств в административно-процессуальные вопреки отечественной процессуальной доктрине.

Но этим дело не ограничилось. Одновременно с разработкой законодательства об административном судопроизводстве началось формирование находившегося “в тени” **судебного** подхода к пониманию административного процесса, согласно которому административный процесс отождествляется с процессуальной формой административной юстиции, правосудием по “административным делам”, с деятельностью суда. Представители судебного подхода ставят знак равенства между административным процессом и административным судопроизводством. Они полагают, что “на институт административного процесса нужно посмотреть как на административное судопроизводство (административную юстицию)”¹³. Замечу, что данная точка зрения в научной литературе была подвергнута жесткой критике¹⁴. По мнению Д.Н. Бахраха, «“новая, сложившаяся концепция” административного процесса не имеет оснований для существования»¹⁵, в том числе потому, что “административно-процессуальное право, находящееся в совместном ведении, ст. 72 относит не к “процессуальной форме функционирования судебной власти”, а считает его процессуальной формой деятельности публичной исполнительной власти (администрации)”¹⁶.

¹² 28 февраля 1996 г. Россия была принята в Совет Европы.

¹³ *Старилов Ю.Н.* Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // *Гос. и право.* 2004. № 6. С. 6.

¹⁴ См.: *Бахрах Д.Н.* Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // *Там же.* 2005. № 2. С. 19–25.

¹⁵ Там же. С. 24.

¹⁶ Там же. С. 20.

⁹ *Малешин Д.Я.* Гражданская процессуальная система России. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2011. С. 242, 243.

¹⁰ Там же.

¹¹ *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. Учеб. для юрид. вузов. С. 218.

Надо признать, что некоторые отечественные ученые-административисты симпатизируют подходу к пониманию административного процесса, сложившемуся в ряде западноевропейских стран. Но это не основание для навязывания данной точки зрения другой части ученых-административистов, используя “законодательные” приемы игнорирования или отказа от достижений отечественной юридической мысли о понятии и содержании административного процесса как отраслевого вида юридического процесса.

Более взвешенной в сложившихся условиях, на мой взгляд, является подход к пониманию административного процесса, именуемый *комплексным*¹⁷ или *интегративным*¹⁸. Так, согласно обновленному мнению Н.Г. Салищевой, “объективная реальность в сфере общественных отношений позволяет обосновать существование и развитие трех видов административного процесса... — **административные процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство**”¹⁹ (выделено мною. — А.К.). Данный подход к пониманию административного процесса в учебной литературе²⁰ именуется *комплексным*²¹.

Подобный подход к административному процессу называется также “интегративным”, объе-

диняющим “исполнительный” и “судебный” административный процесс²².

Действительно, дальнейшая “модернизация” теории административного процесса в России возможна в двух направлениях:

расширение традиционного для отечественной административно-правовой науки понимания административного процесса как процессуальной формы деятельности органов исполнительной власти и иных государственных органов и включение в его рамки административного судопроизводства;

сужение понятия административного процесса до рамок административного судопроизводства (правосудия по административным делам) с одновременным включением процессуальных форм деятельности органов исполнительной власти в число “административных процедур” как “универсальной” формы исполнительно-распорядительной деятельности субъектов публичного управления.

Для автора данной статьи, являющегося сторонником управленческого подхода к пониманию административного процесса, выбор очевиден: это — первый из указанных вариантов. После принятия и вступления в силу КАС РФ нам действительно придется посмотреть на административный процесс не только как на деятельность по разрешению индивидуальных конкретных дел, осуществляемую субъектом государственного управления, но и как на деятельность суда (судей) по обеспечению законности деятельности субъекта публичного управления.

С учетом изменений процессуального законодательства России административный процесс следует рассматривать как **урегулированную нормами административно-процессуального права деятельность субъекта публичного управления или иного уполномоченного субъекта по рассмотрению индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления и деятельность суда по рассмотрению административных дел или экономических споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.**

Исходя из **комплексного** подхода к пониманию административного процесса и учитывая многообразие административно-процессуальной деятельности с точки зрения субъектов этой деятельности и ее содержания, административный процесс, на наш взгляд, включает две группы производств:

¹⁷ *Комплексный* — представляющий собою комплекс (1) чего-либо; охватывающий целую группу предметов, явлений, процессов и т. п.

¹⁸ *Интеграция* (от лат. *integratio* — соединение) — процесс объединения частей в целое.

¹⁹ См.: Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М., 2004. С. 221–232; *Ее же*. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Материалы ежегодной Всеросс. науч.-практ. конф., посвященной памяти доктора юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ В.Д. Сорокина (5 марта 2010 года). В 2-х ч.: Ч. 1. СПб., 2010. С. 27, 28.

²⁰ См.: Административно-процессуальное право. Учеб. / Под. ред. А.И. Каплунова. СПб., 2015. С. 12.

²¹ См. также: Каплунов А.И. О влиянии законодательства об административном судопроизводстве на развитие представлений о содержании и статусе административно-процессуального законодательства // II Междунар. пенитенциарный форум “Преступление, наказание, исправление” (К 60-летию принятия Минимальных стандартных правил обращения с заключенными и 30-летию принятия Минимальных стандартных правил, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних). Сб. тезисов выступлений и докладов участников (Рязань, 25–27 ноября 2015 г.). Т. 1. Материалы пленарного заседания. Рязань, 2015. С. 148–154.

²² См.: Административно-процессуальное право России. Учеб. для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. М., 2016. С. 28.

административные производства, которые являются процессуальными формами деятельности органов публичного управления (органов исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления), иных уполномоченных органов (судей) при рассмотрении и разрешении индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления;

производства, которые являются процессуальными формами административного судопроизводства, а именно:

деятельности Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции по рассмотрению административных дел (КАС РФ);

деятельности арбитражных судов по рассмотрению возникающих из административных и иных публичных правоотношений экономических споров и иных дел, связанных с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности (АПК РФ).

Вместе с тем следует обратить внимание не только на необходимость дальнейшего развития представлений об административном процессе как процессуальной форме деятельности органов исполнительной власти, но и ее разграничении с административно-**процедурными** формами публичного управления. Основой для этого, как представляется, являются следующие отправные положения отечественной теории юридического процесса в целом и административного в частности.

1. Разработанный В. Д. Сорокиным подход к пониманию юридического процесса и его видов базируется на представлениях о том, что процесс как юридическая категория есть форма властной деятельности государственных органов по реализации материальных норм права и элемент механизма правового регулирования (предмет — метод — процесс) на уровне всей системы российского права (на макроуровне). В свою очередь, материально-правовое регулирование на макроуровне представлено тремя типами единого метода правового регулирования: гражданско-правовым (дозволения), административно-правовым (предписания) и уголовно-правовым (запреты). Основные разновидности юридического процесса в форме гражданского, административного и уголовного процессов есть своего рода каналы реализации одноименных типов метода правового регулирования²³.

Так, уголовный процесс обеспечивает реализацию уголовно-правового типа регулирования

общественных отношений, в котором доминирует запрет, и связан с реализацией санкции за нарушение уголовно-правового запрета (включает применение принуждения).

Гражданский процесс обеспечивает реализацию гражданско-правового типа регулирования общественных отношений, в котором превалирует дозволение, и направлен на защиту прав физических и юридических лиц от нарушений (включает судебный порядок разрешения споров).

Административный процесс обеспечивает реализацию административно-правового типа регулирования общественных отношений в сфере государственного управления, в котором доминирует предписание (обязанность, функциональная обязанность). Административный процесс связан с исполнением субъектом государственного управления (органами исполнительной власти и их должностными лицами) возложенных на него обязанностей (включает **процессуальные** формы принятия субъектом государственного управления властных решений при исполнении возложенных обязанностей). Поэтому субъекты административно-процессуальной деятельности — это прежде всего должностные лица органов исполнительной власти.

Хочется подчеркнуть, что управленческое понимание административного процесса, его специфики как вида юридического процесса определяется сущностными характеристиками права как регулятора общественных отношений и особенностями реализации административно-правового типа регулирования управленческих отношений.

2. В соответствии с Конституцией РФ “признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства” (ст. 2). Это положение относится ко всем ветвям власти, а не только к судебной. Права и свободы человека и гражданина “определяют... деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием” (ст. 18). Процитированные положения не исключают, а наоборот, предполагают наряду с процедурными формами наличие процессуальных форм деятельности исполнительной власти, которые наравне с правосудием обеспечивают “признание, соблюдение и защиту” прав и свобод человека и гражданина на этапе принятия субъектом государственного управления соответствующих властных решений. По справедливому мнению Д. Н. Бахраха, “необходима **процессуализация** властных отношений. Иными словами, реализация власти должна осуществляться в порядке, урегулированном процессуальными нор-

²³ См.: Сорокин В. Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 116–157.

мами”²⁴ (выделено мною. — А.К.). Вместе с тем такая тенденция, как отмечает О.К. Засторожная, “чревата возможностью излишней “процессуализации” организационных отношений”²⁵. В этой связи необходимо более четко разграничить *процессуальные* и *процедурные* формы деятельности исполнительной власти.

3. Процессуальные формы деятельности исполнительной власти представлены административными производствами — структурными элементами административного процесса. Административное производство представляет собой установленный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения и разрешения однородной категории индивидуально-конкретных дел.

Критерием разграничения административных производств, входящих в структуру административного процесса, и административных процедур как формы исполнительно-распорядительной деятельности субъектов публичного управления, т.е. процессуальных форм управленческой деятельности, от процедурных, на мой взгляд, является следующая особенность процесса как юридической категории. Процесс — это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая как по *содержанию*, так и по своей *цели* и *результатам*. Смысл процесса — достижение предусмотренного законом юридического результата, модель которого заложена в соответствующей материальной норме (например, в виде санкции, конкретного права, выполнения конкретного обязательства), и оформленного в виде соответствующего юридического акта: закона, постановления, решения, приговора, определения суда, акта органа исполнительной власти, его должностного лица²⁶.

Исходя из этого признака, вызывает возражение включение в число процессуальных форм деятельности органов публичного управления (административных процедур) таких производств (а точнее, процедур), как экзаменационно-конкурсное, экспертно-удостоверительное, административно-контрольное (надзорное)²⁷, учредительное (организационное), производство о прохождении государственной службы (порядок заключения служебных контрактов, прове-

дения аттестации, поощрения служащих и др.)²⁸ либо кадровое (служебное), а также административно-договорное, приватизационное²⁹. Все они, как представляется, охватываются понятием “управленческий процесс”, однако выходят за рамки более узкой правовой категории “административный процесс”. Они представляют собой материально-правовые административные процедуры (управленческие технологии), посредством которых в установленном нормативным актом порядке отрабатывается определенный перечень действий и достигается конкретный ситуационный управленческий результат.

Перечень таких управленческих процедур-технологий можно продолжить: квотирование, кредитование, аттестация, подтверждение соответствия, испытание, освидетельствование, экспертиза, учет, отчетность, инвентаризация, хранение, выдача, назначение, приведение к присяге и многие другие. Данные административные процедуры обеспечивают прежде всего достижение целей самой управленческой деятельности (например, распределение ресурсов, комплектование кадрами и их расстановка, оценка уровня подготовки кадров, оценка качества продукции, осуществление различных действий с материальными ценностями, информацией). Они не могут рассматриваться в качестве самостоятельных структурных элементов административного процесса.

В настоящее время различные виды такого рода процедурной деятельности в сфере государственного управления урегулированы административными регламентами исполнения государственных функций и административными регламентами предоставления государственных услуг³⁰.

В связи с изложенными соображениями дальнейшее развитие теории административного процесса видится на основе достижений отечественной юридической мысли и разумного учета зарубежного опыта, а именно: подхода к пониманию административного процесса как деятельности, включающей процессуальные формы рассмотрения субъектом публичного управления индивидуальных конкретных дел в сфере госу-

²⁴ Бахрах Д.Н. Юридический процесс: понятие, особенности и виды // Гос. и право. 2009. № 7. С. 82.

²⁵ Засторожная О.К. Советский административный процесс. Учеб. пособие. Воронеж, 1985. С. 46.

²⁶ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. Учеб. С. 179.

²⁷ См.: Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса. М., 2013. С. 308, 317, 341.

²⁸ См.: Административный процесс. Учеб. для бакалавриата и магистратуры / Под ред. М.А. Шатиной. М., 2015. С. 19.

²⁹ См.: Панова И.В. Административно-процессуальное право России. Изд. 2-е, пересмотр. и доп. М., 2007. С. 92, 93, 122, 126.

³⁰ См.: постановление Правительства РФ “О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг” от 16 мая 2011 г. (в ред. от 23 января 2014 г.).

дарственного управления и деятельности по рассмотрению судом административных дел.

Для характеристики видов *административных производств*, входящих в административный процесс, за основу возьмем предложенную В.Д. Сорокиным структуру процессуальных форм деятельности органов публичного управления, включающей ограниченное число административных производств, которые можно объединить в три группы:

правотворческие – производство по принятию нормативных актов государственного управления;

правонаделительные – производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций в сфере государственного управления; производство по делам о поощрениях; регистрационное, лицензионное;

правоохранительные – производство по административно-правовым жалобам и спорам; производство по дисциплинарным делам, производство по делам об административных правонарушениях, производство по применению отдельных мер административного предупреждения и мер административного пресечения, исполнительное производство.

Указанные виды процессуальной деятельности урегулированы, как правило, федеральными законами, отдельные – указами Президента РФ³¹, постановлениями Правительства РФ³², законодательством субъектов Федерации, и только их детализация может иметь место в иных подзаконных нормативных актах, в том числе технология отдельных процессуальных действий в административных регламентах.

Принятие КАС РФ ставит вопрос об отраслевом статусе норм, регламентирующих административно-процессуальную деятельность. После реформирования части гражданско-процессуальных норм в административно-процессуальные признание административно-процессуальных норм в качестве самостоятельной отрасли права становится необходимостью, поскольку рассматривать их частью (институтом) административного права будет неправильно, так как они регламентируют деятельность суда (судей) по осуществлению правосудия, которая выходит за

рамки предмета регулирования административного права.

Представляется, что понятие “административно-процессуальное право” производно от понятия “административный процесс” и как самостоятельная отрасль права включает две группы административно-процессуальных норм.

Первая группа состоит из норм административно-процессуального законодательства, регламентирующих процессуальные формы деятельности органов исполнительной власти и иных органов, осуществляющих публичное управление, т.е. норм, регламентирующих административные производства, входящие в структуру административного процесса, исходя из управленческого подхода к его пониманию.

Вторая группа включает нормы административно-процессуального законодательства, регулирующие деятельность судебной власти по отправлению административного судопроизводства. Для обозначения данного комплекса норм используются термины: “административно-процессуальное право”, “административно-судебное право”³³, “судебное административное право”³⁴. Несмотря на эти терминологические импровизации вокруг наименования норм, регламентирующих административное судопроизводство, с формально юридической точки зрения их следует отнести к административно-процессуальному законодательству и рассматривать как его составную часть.

Предлагаемый вариант понимания административного процесса и содержания административно-процессуального законодательства в полной мере учитывает существующие в отечественной и зарубежной науке подходы к пониманию административного процесса и позволяет рассматривать это законодательство в качестве самостоятельной отрасли российской правовой системы – “административно-процессуальное право”, включающей в качестве его подотраслей указанные группы административно-процессуальных норм. Он в полной мере соответствует п. “к” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которым “административно-процессуальное” законодательство находится “в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации”.

³¹ См.: Положение о государственных наградах Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ “О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации” от 7 сентября 2010 г.

³² См.: постановление Правительства РФ “Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации” от 13 августа 1997 г. (в ред. от 30 января 2015 г.).

³³ Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс. С. 22.

³⁴ Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности “Юриспруденция”. М., 2015. С. 331–352.