

ЧТО ИЗУЧАЕТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО?

Осинцев Дмитрий Владимирович

Профессор кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Уральского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации (Екатеринбург), доктор юридических наук, e-mail: dimios@mail.ru, ORCID: 0000-0001-8484-0055.

Обсуждение вопросов и концептуальный анализ содержания административно-процессуальных отношений на очередном витке полемических утверждений и опровержений в публично-правовой науке перешло с позиций обоснований и критики той или иной позиции к призывам о завершении бесконечных прений и достижении конвенции об основных понятиях и выстраивании архитектуры догматов процессуальной деятельности публичной администрации. Гипертрофирование значения содержания и расширение области применения административно-процессуальных отношений, попытки построить научную теорию об алгоритмах организации административной практики, как ни странно, не только не приводили к выведению и обоснованию постулатов и аксиом, закономерно свидетельствующих о возможности исследования административного процесса как объекта научного анализа, но и, наоборот, все больше и больше вносили разногласия в позиции исследователей. Для этого было несколько причин. Во-первых, административный процесс – искусственным образом созданный алгоритм по различным направлениям работы публичных инстанций, не имеющий своего объекта, а выстраиваемый раз от разу в зависимости от ситуационных подходов, возможностей и вызовов, с какими сталкиваются административные ведомства. Во-вторых, внимание исследователей было смещено с существенных моментов, касающихся оптимальной отдачи команд представителями власти, на второстепенные организационно-технические моменты самообеспечения выполнения отдельных функций (административные процедуры). В-третьих, чрезмерное увлечение вопросами административного судопроизводства вызвало появление публикаций, оправдывающих его эффективность, независимо от реального желания заинтересованных лиц обращаться в суд за оспариванием действий (бездействия) и решений, исходящих от публичной администрации, эффективность деятельности которых во многом подтверждается статистическими показателями.

Ключевые слова: административный процесс, административные процедуры, административные производства, административное судопроизводство, эффективность административных актов

Для цитирования: Осинцев Д. В. Что изучает административно-процессуальное право? // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2023. № 2. С. 55–71. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2023_2_55.

WHAT DOES ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW STUDY?

Osintsev Dmitry

Professor, Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (Yekaterinburg), doctor of legal sciences, ORCID: 0000-0001-8484-0055, e-mail: dimios@mail.ru.

The discussion of the content and conceptual analysis of administrative procedural relations at the next round of polemical statements and rebuttals in public law science have moved from the position of substantiation and criticism of one or another position to calls for the end of endless debate and the achievement of a convention on the basic concepts and building the architecture of the dogmas

of the procedural activities of public administration. Hypertrophy of the meaning of content and expansion of area of application of administrative procedural relations, attempts to build a scientific theory about the algorithms for organizing administrative practice, oddly enough, led not only to the derivation and justification of postulates and axioms, naturally indicating the possibility of studying the administrative process as an object of scientific analysis, but vice versa more and more contributed to the differences in the positions of researchers. There were several reasons for this. Firstly, the administrative process is an artificially created algorithm in various areas of work of public instances, which does not have its own object, but is built from time to time depending on situational approaches, opportunities and challenges that administrative departments face. Secondly, the attention of researchers was shifted from the essential points regarding the optimal delivery of commands by government representatives to secondary organizational and technical aspects of self-sufficiency in the performance of certain functions (administrative procedures). Thirdly, excessive enthusiasm for issues of administrative legal proceedings caused the appearance of a number of publications justifying its effectiveness than the real desire of interested parties to go to court to challenge the actions (inaction) and decisions coming from the public administration, the effectiveness of which, to a large extent, is confirmed by statistical indicators.

Key words: administrative process, administrative procedures, administrative proceedings, administrative legal proceedings, effectiveness of administrative acts

*For citation: Osintsev D. (2023) What does administrative procedural law study? In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 2, pp. 55–71, DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2023_2_55.*

Идея о том, что административно-процессуальное право изучает административные процедуры, – очень популярная тема для обсуждения в юридической литературе конца XX – первой четверти XXI в. Под административными можно понимать процедуры, регламентируемые законодательно, которые позволяют установить порядок деятельности органов исполнительной власти и порядок принятия соответствующих юрисдикционных и управленческих решений¹. Это так, только изначально хотелось бы узнать, что такое «процедура» как родовое понятие, прежде чем отыскивать его специфические признаки в административной деятельности. Под процедурой следует понимать взаимосвязанную последовательность действий где-либо². Равным образом начальное определение нацелено на дублирование родовых признаков и добавление к ним единственного атрибута: соблюдение такого порядка в деятельности органов исполнительной власти. Требуется ли это высказывание дальнейшего изучения или исследования? Очевидно, что нет, так как определение является полным по объему и завершенным по содержанию.

Есть иное, легальное, определение административной процедуры: действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица, по установлению (предоставлению, удостоверению, подтверждению, регистрации, обеспечению), изменению, приостановлению, сохранению, переходу или прекращению прав и (или) обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей справки или другого документа (его принятием, согласованием, утверждением), либо регистрацией или учетом заинтересованного лица, его имущества, либо предоставлением денежных средств, иного имущества и (или) услуг за счет средств республиканского или местного бюджетов, внебюджетных фондов, из имущества, находящегося в государственной или коммунальной собственности³.

Какой-либо порядок в этом определении уже не упоминается, видимо, он предполагается как данность, но процедуры заменены на ряд действий, хотя их необоснованно считать эквивалентными понятиями, так как процедура представляет собой

¹ Кашу В. С., Назарян Л. Э., Мирошников Е. В. К вопросу о понятии и классификации административных процедур // Вопросы устойчивого развития общества. 2022. № 8. С. 428–434.

² Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1989. 620 с.

³ Редкоус В. М. Общая характеристика закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» // Закон и право. 2022. № 2. С. 76–81. DOI: 10.24412/2073-3313-2022-2-76-81.

лишь логическую упорядоченность отдельных операций в определенной последовательности (по правилам построения алгоритмов¹). В данном случае произошла обычная подмена понятий, так как «действия и операции имеют разное происхождение, разную динамику и разную судьбу. Генезис действия лежит в отношениях обмена деятельностью; всякая же операция есть результат преобразования действия, происходящего в результате его включения в другое действие и наступающей его „технизации“. Простейшей иллюстрацией этого процесса может служить формирование операций, выполнение которых требует, например, управление автомобилем»².

Можно привести еще одно определение: «Административная процедура – основанная на норме права совокупность направленных на достижение цели действий органа исполнительной власти. Основные задачи административной процедуры: 1) организационно-функциональная (связанная с функциональным назначением органа исполнительной власти, органа местного самоуправления); 2) обеспечительная»³. Впрочем, под процедурой предлагается понимать «урегулированную административным законодательством, имеющую относительную самостоятельность от материального права, направленную на достижение конкретного результата формализованную деятельность уполномоченных управленческих органов публичной власти, их должностных лиц, иных наделенных функциями публичного управления субъектов по принятию нормативных административных актов, а также по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел и принятию индивидуальных административных решений (правоприменительных административных актов, заключению административных договоров, совершению иных юридически значимых действий), способствующую реализации установленных в законах прав, свобод, законных интересов и обязанностей граждан и организаций»⁴.

Каждый автор, рассуждая об административных процедурах, утверждает, что выводит оригинальное определение этого понятия. В самом деле, многие преуспевают в этом, приводимые ими признаки заслуживают изучения, осмысления и реализации, не лишены здравого смысла и прагматического результата. Есть небольшое замечание: процедуры исключительного отношения к администрированию не имеют, для юриспруденции в целом не значимы, их наличие или отсутствие, усложнение или упрощение, формализация или цифровизация и прочие надуманные правила построения алгоритмов не повлияли на эффективность деятельности публичной администрации.

Вот что выступает постулатом такого отрицательного высказывания: «В рамках развернутой системодействительностной трактовки натуралистического подхода... я должен перерисовать несколько иначе... и, в частности, зафиксировать у исследователя... 2) определенный набор действий (процедур и операций), которые он применяет в отношении к объекту». Действующий субъект заявляет, на что направлены его операции и процедуры, и то, что он «видит» перед собой благодаря онтологическим схемам и картинам, «в виде объекта природы» и вместе с тем «объекта познания» или «объекта исследования»⁵.

¹ «Алгоритм – четкое указание последовательности действий, которые следует совершить для решения поставленной задачи. Операция – простейшая единица деятельности, принятая или допустимая в данной системе алгоритмов. Процедура – официально установленный порядок действий или осуществления совместной деятельности» (*Резник В. М.* Введение в социальную теорию. Социальная системология. М.: Наука, 2003. С. 253). Такого плана ошибка аргументации и критики является подменой слабого утверждения более сильным, вместо номинальной формы речь идет о реальном содержании, вместо умозрительной процедуры рассматриваются реальные действия (*Ивлев Ю. В.* Логика для юристов: учеб. М.: Юрид. колледж МГУ, 1996. С. 186).

² *Леонтьев А. Н.* Деятельность. Сознание. Личность. М.: Политиздат, 1975. С. 36.

³ *Кобзарь-Фролова М. Н.* Категории «процесс» и «процедуры» в трудах классиков российского административного права: понятие, актуальность и современность модели // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 252–260.

⁴ *Давыдов К. В.* Административные процедуры: концепция правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2021. С. 24.

⁵ *Щедровицкий Г. П.* Исходные представления и категориальные средства теории деятельности // *Щедровицкий Г. П.* Избранные труды / ред.-сост. А. А. Пископфель, Л. П. Щедровицкий. М.: Изд-во шк. культ. политики, 1995. С. 278.

Более серьезное заявление содержится в ином высказывании: «Организационные установления (правила и процедуры) не являются произвольными, конвенциональными, они выражают законосообразный, структурный характер механизмов воспроизводства деятельности, в этом смысле они естественны»¹. По способу введения категории «естественного» в Е-системах не может быть управления. В ряде работ было показано, что понятие управления ненатурализуемо, т. е. не может быть сведено к натуральному взаимодействию.

Еще одно немаловажное утверждение: «Чтобы построить новую процедуру практической деятельности, индивид (в общем случае) должен знать: 1) вид и характер требующегося ему продукта; 2) вид и характер исходного материала преобразования; 3) необходимые для преобразования орудия и средства; 4) характер отдельных действий, которые нужно совершать, и их порядок. Знания о действиях в свою очередь должны учитывать два их отношения: а) к объектам преобразований и б) к орудиям (или средствам) деятельности»².

Как бы ни звучало то или иное определение, относящееся к процедуре, все они подтверждают организацию субъектом своей собственной активности (акцент поставлен не на взаимодействии с другим субъектом, а на организации собственных работ). В рамках имеющегося у него (субъекта) объекта оперирования процедура «умирает», завершая свое объективное существование, выхода на другое лицо она не имеет, взаимодействие между субъектами не прослеживается, вне такого взаимодействия рассуждать о возможности правовых отношений бессмысленно, так как «социальным» мы называем такое действие, которое по предполагаемому действующим лицом или действующими лицами смыслу соотносится с действием других людей и ориентируется на него³.

Положенные в логическую основу административных процедур несовершенные обязанности (причинить, требовать, не предоставлять, не принимать)⁴ не порождают правоотношений, так как им не корреспондируют соответствующие права заинтересованных лиц, в этом случае говорить об отлаженном механизме взаимодействия вообще не имеет смысла.

Трудно судить о наличии обязательств административного органа по совершению административных процедур, так как «обязательно выполнять α тогда и только тогда, когда воздержание от выполнения α с необходимостью приводит к нежелательному положению дел, то есть в мире s обязательно выполнять α тогда и только тогда, когда лишь таким образом можно избежать нежелательного положения дел»⁵. В прагматическом плане иногда обязательное выполнение административных процедур может привести к улучшению ситуации межсубъектного взаимодействия, но такая объективная необходимость не прослеживается, при этом никакого нежелательного положения дел вследствие невыполнения административных процедур не будет, так как они находятся в нейтральной зоне правового регулирования.

Неслучайно Рене Давид отмечал, что «хорошо продуманная процедура улаживания конфликтов, безусловно, необходима, но процедура все же не более чем слуга права; право должно содержать все основные нормы, регламентируя поведение сторон и определяя их права и обязанности. Те, кто на первый план выдвигают идею примирения и умиротворения, очевидно, предпочитают предусматривать только процедуры; им представляется, что следует отказаться от самой идеи предварительно установленной нормы. Те же, кто видят в праве модель организации общества, не зависящей ни от каких юридических споров, скорее склонны рассматривать

¹ Генисаретский О. И. Методологическая организация системной деятельности. Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании (теория и методология). М., 1975 // Гуманитарный портал. URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/expertize/> (дата обращения: 17.09.2022).

² Путеводитель по методологии Организации, Руководства и Управления: Хрестоматия по работам Г. П. Щедровицкого / сост. А. П. Зинченко. М.: Дело, 2003. С. 42, 52, 53, 55, 56.

³ Вебер М. Основные социологические понятия // Вебер М. Избранные произведения / пер. с нем.; сост., общ. ред. Ю. Н. Давыдова. М.: Прогресс, 1990. С. 602.

⁴ Ивин А. А. Логика норм. М.: Изд-во Московского ун-та, 1973. С. 99.

⁵ Кислов А. Г. Динамический подход к деонтической логике: семантика нормативных операторов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2013. Т. 13. Вып. 3. С. 28.

право как свод основных норм, чем как совокупность процедур для урегулирования конфликтов»¹.

Любой типичный административный регламент предоставления государственной услуги должен содержать состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур². Далее в том же документе говорится о возможности установления порядка оставления запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги без рассмотрения; очевидно, что акцент смещен не на случаи (юридические факты), сопровождающие принятие такого решения, а исключительно на порядок действий должностных лиц, предшествующий отказу в рассмотрении заявления, т. е. заявитель выступает аутсайдером административной процедуры.

В постановлении также сказано, что в описание административной процедуры профилирования заявителя включаются способы и порядок определения и предъявления необходимого заявителю варианта предоставления государственной услуги. Участие заявителя вновь исключено, прослеживается автономия властной инстанции, впрочем, кто-либо иной при этом вовсе не нужен, так как совершаются сугубо организационно-технические действия внутриведомственного характера, никак не влияющие на юридическую судьбу заинтересованного лица или установление режима каких-либо объектов.

До появления административных регламентов понятие «административная процедура» отсутствовало как юридическая конструкция. Оказывало ли это влияние на эффективность административной деятельности? Сложно ответить на этот вопрос, так как подобного плана исследования не проводились. Иной вопрос: повлияло ли и каким образом появление административных процедур на эффективность деятельности публичной администрации? Последует категорический ответ: «Да, сказалось отрицательным образом», – административным властям пришлось прибегнуть к серьезной корректировке сложившегося положения дел. Это нашло отражение в распоряжении Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 1616-р «Об утверждении Концепции оптимизации механизмов проектирования и реализации межведомственного информационного взаимодействия, оптимизации порядка разработки и утверждения административных регламентов в целях создания системы управления изменениями», где было признано избыточным, а порой ошибочным и даже негативным фактором включение в тексты правовых актов (административных регламентов) административных процедур, таковым был придан второстепенный (сопутствующий) характер по отношению к внешневластной деятельности публичной администрации.

Ход и последовательность административных действий издавна фиксируются различными способами, чаще всего протоколируются. Детализация проведения контрольно-надзорных действий сопровождается установлением административных процедур, согласно которым фото-, аудио- и видеозапись осуществляется в следующем порядке: а) осуществляются ориентирующая, обзорная, узловая и детальная фотосъемка и видеозапись; б) фото-, аудио-, видеофиксация проводится посредством использования фотоаппаратов, диктофонов, видеокамер, мобильных устройств (телефоны, смартфоны, планшеты); в) оборудование должно иметь техническую возможность отображения на фотоснимках и видеозаписи текущей даты и времени, а также сохранения данных о месте съемки (координат); г) необходимо применять приемы фиксации, при которых исключается возможность искажения свойств объекта контроля (надзора); следует обеспечивать условия фиксации, при которых полученные фотоснимки, видеозапись максимально точно и полно отображают свойства объектов контроля (надзора)³.

¹ Давид Р. Различные концепции общественного порядка и права // Отечественные записки. 2003. № 2. С. 47.

² Подпункт «в» п. 9 постановления Правительства РФ от 20 июля 2021 г. № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства РФ».

³ Постановление Правительства РФ от 28 февраля 2022 г. № 272 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства РФ о применении контрольно-кассовой техники, в том числе за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей» (п. 35 Положения).

Возникает вопрос: повлияет ли отсутствие уведомления участников мероприятий о применении специальных технических средств на выводы по итогам проверки? Каким образом изменит выводы должностных лиц отступление от данного порядка проведения съемок? Полагаем, что не повлияет, так как ход проведения мероприятия объективирован, может быть перепроверен, отражается в акте проверки. Одно дело – не использовать технический прием в ходе получения доказательств, другое дело – бездоказательные выводы в административном акте. Если найдется некто, кто докажет, что использование панорамной съемки вместо детальной повлияло на выводы акта проверки, то полагаем, его софизм будет оценен как незначимый. Вряд ли можно встретить аналогичные случаи, когда на основе справочника следователя оспаривались результативные акты в ходе уголовного судопроизводства; в системах СПС «КонсультантПлюс», Судакт, ГАС «Правосудие» такие уловки псевдоюридического мышления не обнаружены.

Согласно п. 4 ст. 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» при обращении к гражданину сотрудник полиции:

- 1) называет свои должность, звание, фамилию, предъявляет по требованию гражданина служебное удостоверение, после чего сообщает причину и цель обращения;
- 2) в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъясняет ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина.

Далее в п. 5 этой же статьи сказано, что сотрудник полиции в случае обращения к нему гражданина называет свои должность, звание, фамилию, внимательно его выслушивает, принимает соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъясняет, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса.

Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 424-ФЗ признана неуместность этих процедур, так как в силу п. 5.1 той же статьи «при возникновении обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью сотрудника полиции или иных граждан, и при необходимости незамедлительного пресечения преступления или административного правонарушения либо преследования совершивших их лиц предусмотренные частями 4 и 5 настоящей статьи положения реализуются сотрудником полиции сразу после прекращения указанных обстоятельств или действий». Если же это не будет сделано, то какие будут последствия: пресечение или преследование будет признано несостоявшимся, сведения о должностном лице аннулируют факт опасного инцидента или произойдет нечто иное, что нарушит требования правопорядка?

В худшем случае (причем в худшем для сотрудника) должностное лицо будет привлечено к дисциплинарной ответственности за организационные упущения, ведь от того, узнает гражданин о личности должностного лица или не узнает, станет осведомленным в специальных званиях сотрудников полиции либо этого не произойдет, его правовое положение не изменится, а неправомерное (опасное) поведение социально полезным (нейтральным) не станет. Даже если не назовут статьи, сопровождающие законное применение мер принуждения, у такого гражданина не появится право на сопротивление власти (попросту такого права нет ни у кого).

Можно привести иной случай регламентации административных правоотношений, направленных на организацию юридически значимого взаимодействия органов внутренних дел и граждан, который изложен в приказе МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан». Перечисленные в п. 5 Наставления решения вовсе не процедурно-ритуальные, а принимаются на пике принудительной реакции государства на правонарушение:

о помещении лица в специальное помещение дежурной части, предназначенное для содержания лиц, задержанных полицией по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции» (5.1);

об освобождении лица при отсутствии оснований для его помещения в помещение для задержанных (5.2);

о направлении лица в медицинскую организацию государственной или муниципальной системы здравоохранения, если по заключению медицинского работника

выездной бригады скорой медицинской помощи оно нуждается в лечении в стационарных условиях (5.3);

о передаче несовершеннолетнего лица органу дознания или предварительного следствия, сотруднику подразделения по делам несовершеннолетних, родителям или иным законным представителям, должностным лицам образовательных или учебно-воспитательных учреждений, должностным лицам специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, или учреждений органов здравоохранения (5.4);

о передаче лиц, указанных в ч. 1 ст. 2.5 КоАП, представителю воинской части или соответствующего органа (учреждения) (5.5);

об освобождении лица, обладающего в соответствии с законодательством РФ неприкосновенностью (5.6).

Оптимизировать нужно не административные процедуры, а действия и команды, исходящие от представителей административной власти по отношению к подвластным лицам, а равным образом наоборот, их юридически значимое взаимодействие, иное – это создание фантомного объекта для изучения, своего рода логическая диверсия, сопровождающаяся отвлечением внимания от действительно важных проблем на пустяковые формальности¹. Административная процедура лишь позволяет наладить функциональную бюрократию, обеспечить законное «топтанье на месте», формальное уклонение от принятия ответственного решения, в свою очередь акты командного типа позволяют давать предписания их адресату, квалифицировать действия как обязательные, разрешенные или запрещенные².

Взятые в отрыве от юридически значимых административных действий административные процедуры выступают юридически нейтральными наборами технических операций уполномоченных должностных лиц, возможно, оптимизирующими внутриорганизационную работу публичной администрации, не влияющими на реализацию обязательных требований, не связанными непосредственно с реализацией прав, свобод и законных интересов заинтересованных граждан и организаций, не подлежащими обжалованию (оспариванию) и не выступающими предметом административного иска, поддерживаемыми ходом сложившейся административной практики и средствами дисциплинарного воздействия (избирательно).

Из того, что тот или иной властный субъект отступает от установленных им самим для себя правил документооборота, вовсе не следует, что тем самым будут затронуты интересы третьих лиц, исследованием же операций занимается теория принятия решений, но не юридическая наука³. Гражданин, обращаясь в МФЦ, знаком только с входом-выходом, при вступлении в коммуникацию и получении результата рассмотрения обращения административные процедуры ему не известны (не интересны и не важны), условно говоря, для внешнего адресата внутриорганизационная работа в рамках административных процедур – «черный ящик», прохождение которого не влияет прямо на результат действий.

В актах, относящихся к сфере контрольно-надзорной деятельности, установлена возможность отбора проб и образцов подконтрольного товара⁴. Для совершения таких операций установлены нормативные и нормативно-технические правила совершения процедур⁵. Одно дело – гарантировать права при частичном изъятии имущества для текущего контроля качества и безопасности продукции, другое – техника и методика изъятия такого имущества, которые не влияют на правовое положение заинтересованных лиц и режим отбираемых объектов.

¹ «Эта уловка заключается в умышленном переводе разговора на другую тему, на ту, которая хорошо знакома спорящему» (Ивлев Ю. В. Логика для юристов. С. 189).

² Ивин А. А. Указ. соч. С. 21.

³ Акоф Р., Сасиени М. Основы исследования операций / пер. с англ. и предисл. В. Я. Алтаева; под ред. И. А. Ушакова. М.: Мир, 1971. 534 с.; Хемди А. Таха. Введение в исследование операций / пер. с англ. и ред. А. А. Минько М.: Вильямс, 2007. 912 с.

⁴ Постановления Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1100 «О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)», от 29 июня 2021 г. № 1053 «Об утверждении Положения о федеральном государственном метрологическом контроле (надзоре) и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ».

⁵ Письмо Россельхознадзора от 20 июля 2020 г. № ФС-НВ-2/20359 «О порядке отбора проб (образцов) и проведении лабораторных испытаний по показателям безопасности».

Как же так получилось, что в течение трети века изучалось то, что вовсе не было значимо для юридической науки? Уже предвидятся возражения: как же не значимо?! Ведь административные процедуры позволяют эффективно наладить взаимодействие между заинтересованными лицами и представителями публичной администрации, обеспечить надлежащую и гарантированную реализацию прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Не исключено, но такая необходимая причинно-следственная связь отсутствует, ни одного бесспорного примера в подтверждение высказывания привести не удастся вследствие того, что таковыми выступают не процедуры, а надлежащим образом организованные взаимные обязательства субъектов административного правоотношения, в ином случае будут звучать ложные высказывания.

Может быть, правильным будет сохранить приверженность традиционной терминологии и не подменять объекты исследования, концентрируя внимание не на административных процедурах, а на административном процессе, который представляет собой «совокупность действий участников, которые нормативно определены, складываются в систему, имеют цель и направлены на разрешение конкретного дела. Суть процесса состоит в основанной на норме процессуального права последовательности действий»¹. При этом должно быть учтено четвертое правило построения определений: нельзя принимать номинальные определения за реальные². Нахождению лица в определенном месте соответствует объективная территориальность, продукции – ее качество и безопасность, профессионалу – его квалификация, принуждению – физическое или психическое воздействие на иное лицо и т. д., а схема организации той или иной деятельности, называемая «процесс», существует в воображении, на бумаге, в особом ходе мыслей, но в реальности есть сами действия, но не их организованность, ее нельзя воспринимать (увидеть, услышать, измерить и пр.).

Иной вариант определения – это действия уполномоченных исполнительных органов (должностных лиц), урегулированные административно-правовыми нормами по рассмотрению и разрешению административных дел, возникающих в сфере государственного управления при реализации задач и функций исполнительной власти, образующих общую систему процессуальных действий³. Отметим, что акцентуация на функциях является ложной: «Были попытки построить логику рассуждений, в которых встречаются нормы в посылках и заключениях. При этом отношения между деяниями (действиями и бездействиями) представлялись в качестве функций. Результат оказался отрицательным»⁴.

Наконец, определения совпали: это процедура трехстороннего разрешения споров, вытекающих из властных отношений (т. е. административных и дисциплинарных споров), в любом органе государства и при любом способе организации такого рассмотрения⁵. Более поздняя публикация называет урегулированную нормами административного законодательства деятельность органов исполнительной и судебной власти, включающую как управленческую, так и процессуальную деятельность по производству дел в сфере административного законодательства⁶.

Ю. П. Соловей, желая завершить дискуссию о понимании административного процесса, представил любопытное его структурирование и экстраполяцию его признаков на иные юридические практики. Он говорит об основаниях «для понимания российского административного процесса в качестве правового понятия, содержание которого состоит из трех частей: а) административного судопроизводства; б) производства по делам об административных правонарушениях; в) административного производства (административных процедур)». Другими наименованиями указанных

¹ Кобзарь-Фролова М. Н. Указ. соч. С. 252–260.

² Ивлев Ю. В. Логика для юристов. С. 147.

³ Ткачева Д. В. Сущность понятия «административный процесс» // Вестник Белорусского государственного экономического университета. 2021. № 6. С. 84–91.

⁴ Ивлев Ю. В. Деонтическая квазиматричная логика. Логика норм // Гуманитарный вестник. 2018. № 7. С. 1. DOI: 10.18698/2306-8477-2018-7-538.

⁵ Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства РФ // Журнал административного судопроизводства. 2021. № 4. С. 43–50.

⁶ Панферов Р. Г., Легоцкий В. Н. Понятие и сущность административного процесса // Закон и право. 2022. № 7. С. 55–56. DOI: 10.24412/2073-3313-2022-7-55-56.

видов процессуальной деятельности, подходящими для использования в научных и учебных целях, могут служить, соответственно, «судебный административный процесс» («административная юстиция»), «негативный административный процесс» («административная юрисдикция») и «позитивный административный процесс» («административные процедуры»)¹.

Между административными процедурами и административным процессом существует объединяющий признак, в обоих случаях речь идет о порядке действий, реализуемых с участием представителей публичной администрации. Представляется, что определение понятия «процесс» происходит через другое понятие – «процедура». Между ними сложно найти отличие, процедуры сопутствуют как оперативно-исполнительной, так и юрисдикционной практике публичной администрации, вне процессуальной организации административной деятельности процедуры не возникают, эти два понятия являются соподчиненными и зависимыми друг от друга.

В одном случае мероприятия проводятся должностными лицами без взаимодействия, а в другом при наличии взаимодействия с заинтересованным (подвластным) лицом, что не меняет сути дела, в обоих случаях представлен набор практико-методических и (или) конструктивно-технических правил, организованных как алгоритм, сформированный искусственным образом.

Согласно постулатам Г. П. Щедровицкого² искусственное образование не может быть представлено как процесс, выступая в номинации формы административной деятельности³, «процесс», представленный как форма, – это некое пустое место, заполняемое некоторым содержанием, но диадическое рассмотрение себя не оправдывает, так как в отрыве от юридических средств и технологий само по себе конструирование пустых формуляров выхолащивает наличие объекта в юридических исследованиях (исследовать то, что сам создаешь, – значит изучать номенклатуру собственных терминов, вкладывая в них произвольное содержание, но не обращаться к объективным образом существующим объектам), такая практика становится принципиально ненаучной.

Подобного рода изучение деятельности является не процессуальным, а структурным, процедура строится на основе средств, средства выделяются из процедуры и т. п., «когда мы таким образом, в виде связей, изображаем некоторые процессы или деятельности, то при этом совершенно естественно происходит расщепление средств. ...процесс – планы, регулятивы, вообще орудия, средства в собственном смысле этого слова»⁴. Далее автор делает крайне важное заключение: «Ясно, что, в принципе, такому процессу членения и детализации нет ни конца, ни края. Благодаря этому все блок-схемные представления оказываются какими-то удивительно произвольными и необоснованными. Я пока не знаю, нужно ли по поводу этого радоваться или, наоборот, огорчаться»⁵.

Оптимальность хода операций определяется властной инстанцией самостоятельно, исходя из вариативных критериев (сокращения или увеличения количества действий (операций), изменения их последовательности, формализации и цифровизации, обеспечения открытости или сокращения процессуального участия в административных действиях третьих лиц и пр.). При этом сама по себе последовательность, стадийность, оперативность, ревизионный характер и другие признаки не имеют значения для принятия решения и отдачи команды, так как административная инстанция не ведет работу с фактами, а осуществляет анализ документов при регистрации, легализации, выдаче разрешений, применении обеспечительных мер или осу-

¹ Соловей Ю. П. К завершению дискуссии о понимании административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 359–378. DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-359-378.

² Щедровицкий Г. П. Проблемы логики научного исследования и анализ структуры науки // Из архива Г. П. Щедровицкого. М.: Путь. 2004. Т. 7. С. 103, 282.

³ Спиридонов П. Е. Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 301–312. DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-301-312; Лещина Э. Л. Административно-процессуальная форма как категория административного процесса // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5. С. 63–72. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.063-072; Мальченко К. Н. К вопросу об административной процессуальной форме // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1. С. 110–116.

⁴ Щедровицкий Г. П. Проблемы логики научного исследования и анализ структуры науки. С. 381.

⁵ Там же. С. 382.

ществлении оперативного реагирования (административной юрисдикции) в связи с несоблюдением обязательных требований. Работа проводится по принципиальным схемам организации административной деятельности, выстроенным как алгоритм, пригодность которого каждый раз проверяется на практике в конкретном деле.

Небольшое пояснение по алгоритмам правоохранительной работы административных органов. Ряд административных правонарушений с посткриминальным генезисом (мелкие хищения, хулиганство, повреждение имущества, побои, оскорбления и т. п.) изначально не имеют документальной основы, где могут быть отражены и зафиксированы факты и обстоятельства происшедшего противоправного действия (бездействия), такие документы еще предстоит сформировать в ходе производства по делу об административном правонарушении по аналогии с досудебными стадиями в уголовном процессе. В этом случае процессуальные действия носят конститутивный, а не декларативный характер, где требуется познание фактов, их интерпретация, соотнесение с толкуемыми правовыми нормами, под содержание которых они подводятся, только потом делаются выводы. Однако в рамках административной юрисдикции количество таких случаев крайне мало. При иных обстоятельствах сравнение наличия или отсутствия документов, имеющихся (не имеющихся) в распоряжении подвластного субъекта, а также их формы и содержания с обязательными требованиями сразу позволяет сделать вывод о соответствии или несоответствии деятельности установленным запретам, ограничениям, обязательствам и условиям ее ведения¹.

Объект изучения административно-процессуального права не дан изначально, он формируется в ходе административной практики, не имеет устоявшегося содержания и четких границ, в связи с этим реальный акцент исследования поставлен на его предмете – тех конструктивно-технических правилах, которые предлагаются в методических разработках и административно-правовой доктрине в целях оптимизации имеющихся работ.

Дискуссия об административном процессе не завершится никогда, так как нельзя завершить то, что не начиналось, ибо в разногласиях нет поиска истины, а речь идет лишь об изменениях ритуальных алгоритмов, которые истинными или ложными не являются², но могут быть пригодными или непригодными для решения некоторых задач, приемлемыми или неприемлемыми в определенных ситуациях³.

Теперь еще об одной, условно говоря, «части» административного процесса, постривизионной, – об административном судопроизводстве, в котором меняется субъект решения (суд выступает вместо административного органа в аналитической оценке документальной базы), а содержанием остается то же самое, что и делала административная инстанция, – проверка правильности выводов о соответствии или несоответствии деятельности обязательным требованиям.

Предметом ревизии выступает вывод, повлиявший на законность принятого решения, а также процедура его принятия. Согласно п. 19 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства РФ и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ», когда законодательством регламентирован порядок принятия решения, совершения оспариваемого действия, суд проверяет соблюдение указанного порядка (подп. «б» п. 3 ч. 9 ст. 226 КАС РФ, ч. 4 ст. 200 АПК РФ).

Несоблюдение установленного порядка принятия решения, совершения оспариваемого действия может служить основанием для вывода об их незаконности, если допущенные нарушения существенны для административного истца (заявителя) и влияют на исход дела. Нарушения порядка, носящие формальный характер, по общему правилу, не могут служить основанием для признания оспоренных решений, действий незаконными. Иначе говоря, если правила принятия решения установле-

¹ Меры непосредственного принуждения (применение физической силы, специальных сил, оружия, боевой техники, средства разрушения преград и пр.) как процессуальные не рассматриваются, так как носят фактический характер, юридическая оценка их дается в рамках необходимой обороны, крайней необходимости, задержания (преследования) лиц, совершивших противоправные (опасные) действия (бездействие).

² Ивин А. А. Указ. соч. С. 22; Ивлев Ю. В. Логика для юристов. С. 173.

³ Ивлев Ю. В. Логика для юристов. С. 65.

ны административным органом, а суд устанавливает нарушение такого рода правил, то признает решение незаконным. Странная реализация принципа разделения властей.

Если изменить правила в ходе рассмотрения дела судом, тогда административная инстанция лишь перейдет из сферы правовой незапрещенности (усмотрение *ad hoc*) в зону разрешенного правоприменения (формализация усмотрения). Что же в таком случае будет незаконным? Такого рода ситуации называются правилами построения *последовательной конъюнкции*¹; это предмет изучения логики, но не юридических наук. Кстати, в рамках административных процедур последовательная конъюнкция может быть заменена одновременной, а равно сокращены составляющие ее элементы или изменена их последовательность без ущерба для выводов. В самом деле, наряду с общим порядком ведения производства по делу об административном правонарушении возможен упрощенный (ст. 28.6 КоАП РФ), а равно использование формы административного расследования, которое, впрочем, не всегда обязательно (ст. 28.7 КоАП РФ); возможно упрощение процедуры лицензирования², допустима оптимизация экспертных оценок³, учетно-регистрационных действий⁴, мероприятий по контролю⁵, административного правоприменения⁶, информационного обмена и т. д.

В системе РИНЦ зарегистрировано более 5500 единиц научной информации по вопросам административного судопроизводства⁷. Отношение к административному судопроизводству выражается исключительно позитивное, зачастую приводятся доводы, свидетельствующие о его преимуществах по отношению к иным способам защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций⁸.

Правда, доводы в обоснование высказанных суждений приводятся иногда странные. Допустим, преимуществом провозглашается переход к электронной форме судопроизводства (однако цифровизация внедрена повсеместно⁹), тогда как ее достоинства сами по себе требуют подтверждения и аргументации¹⁰. Или иное: заявляется, что судебная власть оказалась, пожалуй, единственной эффективной формой за-

¹ «Суждения, в которых утверждается последовательное возникновение или существование двух или более ситуаций» (Ивлев Ю. В. Логика для юристов. С. 43).

² Ростехнадзор информирует об упрощении процедуры получения лицензий на осуществление деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности // Федеральная служба по экологическому, техническому и атомному надзору: офиц. сайт. 2022. 8 сент. URL: <http://cntr.gosnadzor.ru/news/64/4610/> (дата обращения: 17.09.2022); постановление Правительства РФ от 30 июля 2021 г. № 1279 «О проведении на территории РФ эксперимента по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования».

³ Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2021 г. № 2692-р «Об утверждении плана мероприятий („дорожной карты“) реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности „Трансформация делового климата“ „Реинжиниринг правил промышленного строительства“».

⁴ Приказ Росреестра от 4 августа 2021 г. № П/0342 «Об утверждении Стратегии архивного хранения и перевода в электронную форму документов в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и признании утратившим силу приказа Росреестра от 5 сентября 2014 г. № П/426 „Об утверждении Стратегии архивного хранения и перевода в электронную форму дел правоустанавливающих документов и кадастровых дел“».

⁵ Письмо ФНС России от 9 марта 2021 г. № АБ-4-19/2990 «О направлении Временного порядка проведения совместной сверки расчетов».

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 19 января 2021 г. № 48-р «Об утверждении Плана мероприятий („дорожной карты“) реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности „Трансформация делового климата“ „Градостроительная деятельность“».

⁷ Научная электронная библиотека. URL: https://www.elibrary.ru/query_results.asp (дата обращения 01.09.2022).

⁸ Бандур К. А., Пониделко И. Н. Кодекс административного судопроизводства. Проблемы и преимущества // Академия педагогических идей Новация. Сер. Студенческий научный вестник. 2016. № 11. С. 552–559.

⁹ Царева А. А. Административно-правовые основы электронного документооборота // Инновационное развитие. 2017. № 5. С. 94–96.

¹⁰ Смольянинова Ю. К. Принцип письменности и устности в административном судопроизводстве // Юридические записки. 2014. № 4. С. 55–57; Решетняк В. И., Смагина Е. С. Применение информационных технологий в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 4. С. 40–46.

щиты интересов граждан и предпринимателей в современных условиях¹, потому что стороны юридически равны, созданы условия для объективного разрешения дела, защищаются как частные, так и публичные интересы², значительно расширен предмет и пределы административного иска³.

Теперь следует проверить, является ли данное высказывание нормативно истинным или нормативно ложным. Можно ли доказать, что только судебные органы наиболее эффективно обеспечивают реализацию прав, свобод и законных интересов граждан и организаций во взаимоотношениях с публичной администрацией, или эти доводы существуют лишь на уровне убеждений заинтересованных исследователей?

Произведена подмена онтологической модальности (онтологически случайно) ее эпистемическим эквивалентом (полагание), что недопустимо⁴. Ни доказать, ни опровергнуть тезис об эффективности административного судопроизводства не представляется возможным, так как нет такого типа знаний, который мог бы с категоричностью утверждать, как будет реализован юридический проект (ведь в будущее никто не сможет заглянуть рациональным образом (иное – ненаучно), а свобода воли может перечеркнуть любые задумки). Но сопоставить факты реализации и трансляции процессуальных норм вполне под силу в рамках юридического познания. Предложенные высказывания об абсолютной эффективности и приоритете административного судопроизводства по отношению к иным формам разрешения юридических споров публично-правового характера выступают правильно построенными формальными импликациями, которые признаются осмысленными и истинными лишь в случае, если имеется в то же время осмысленная и истинная материальная импликация, но не наоборот⁵, однако последние не обнаружены.

Обратимся к статистическим данным⁶, которые опровергают логическое следование наличия административного судопроизводства как наиболее эффективного способа защиты прав и свобод граждан. Из этого утверждения должно следовать иное достоверное высказывание, что заинтересованные лица наиболее часто прибегают к использованию этой процессуальной формы, а судебные акты безупречным образом позволяют обеспечить законность административной деятельности. Суждения должны носить необходимый характер, но практика реализации норм об административном судопроизводстве показала обратное.

Административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, разрешенных в судах первой инстанции за 2021 г., составляют 380 816 единиц статистической информации (названы только спорные ситуации с участием административных органов; предварительное судебное санкционирование, а также дела о взыскании налогов, сборов, обязательных платежей и т. п. не приводятся).

Для примера: потенциально спорные ситуации в системе МВД России могли возникнуть лишь по одному направлению деятельности: направлено 176 333 представления о неразрешении иностранным гражданам и лицам без гражданства въезда

¹ Ноздрачев А. Ф., Сухарева Н. В., Мельникова В. И. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью // Законодательство и экономика. 2005. № 5. С. 17–34.

² Ломанова Н. П. Судебная процессуальная форма как эффективный механизм защиты прав граждан (их объединений) в сфере исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 2. С. 350–352.

³ Солоницын П. С. Судебная защита прав осужденных по нормам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Уголовно-исполнительная система на современном этапе: взаимодействие науки и практики: материалы Междунар. науч.-практ. межведомственной конф. (Самара, 16–17 июня 2016 года) / под общ. ред. А. А. Вотинова. Самара: Самарский юрид. ин-т Федеральной службы исполнения наказаний, 2016. С. 596.

⁴ Ивин А. А. Указ. соч. С. 29.

⁵ Тарский А. Введение в логику и методологию дедуктивных наук / пер. с англ. О. Н. Дынник; ред. и предисл. к рус. пер. С. А. Яновской. М.: Гос. изд-во иностранной лит., 1948. С. 57.

⁶ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2021 год // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6120> (дата обращения: 01.09.2022).

в РФ¹, что составляет почти половину от общего числа случаев, связанных с судебным оспариванием. Для сравнения: в судебном порядке рассмотрено 550 обращений об оспаривании решений об аннулировании разрешения на временное проживание, вида на жительство (ст. 7 и 9 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ»). В свою очередь оспорено 10 601 решение, действие (бездействие) МВД России. При этом МВД России предоставлено более 96,2 млн государственных услуг, в том числе по линии обеспечения безопасности дорожного движения – более 21,3 млн, в сфере миграции – более 66,7 млн, по линии информационно-справочной работы – более 7,8 млн, по линии контроля за оборотом наркотиков – более 51,8 тыс., по проведению добровольной государственной дактилоскопической регистрации в РФ – более 303 тыс., экспертно-криминалистической деятельности – более 280. По данным ИАС МКГУ, показатель удовлетворенности граждан качеством предоставленных МВД России государственных услуг составил 98,1 % (от заявителей получено более 21 млн оценок), в том числе по линии обеспечения безопасности дорожного движения – 96,7 %, по линии информационно-справочной работы – 99,1 %, в сфере миграции – 98,4 %. На специализированном сайте «Ваш контроль» гражданами в прошедшем году оставлено 69 693 отзыва, из них 98 % положительных (68 278) и 2 % отрицательных (1415).

Данные приведены только по одному федеральному ведомству! Очевидно, что количество спорных ситуаций не только не возрастает, но просто «тонет» в общем потоке надлежащей административной практики, видимо, защищаться не от кого, исполнительная власть ни на кого не нападает, а, наоборот, обеспечивает, поддерживает и стимулирует гражданскую активность.

По данным официального правительственного портала правовой информации, за 2021 г. федеральными органами исполнительной власти и иными федеральными государственными органами (кроме высших инстанций общей компетенции) принято 4112 правовых актов, оспорено в судебном порядке – 100, иначе говоря, процент сомнений в их законности – 0,024 %. Что касается уровня субъектов РФ, то в 2021 г. ими было принято 144 168 правовых актов², оспорено – 3089, т. е. процент сомнений составил 0,021 %. В 2022 г. оспорено всего 68 актов федерального уровня, при этом в 63 случаях отказано в удовлетворении заявленного иска, а в 5 случаях производство по делу было прекращено.

По Федеральному закону от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ в 2021 г. было проведено 266 000 проверок, что составило 30 % проверок³. Показала свою эффективность система досудебного обжалования решений контрольных органов. Она позволила быстро и удобно получить решение по жалобе, используя Единый портал государственных услуг. Механизм обжалования постепенно становится все более востребованным за счет качества сервиса и большого числа положительных решений: с 1 июля 2021 г. до конца года поступило 1,4 тыс. жалоб, при этом каждая третья была удовлетворена.

В судебном порядке в связи с применением Федерального закона № 248-ФЗ Верховным Судом РФ рассмотрено 14 дел (в 10 случаях в удовлетворении требований заявителей отказано), арбитражными судами различных инстанций – 78 (в 36 случаях – отказано), судами общей юрисдикции – 55 (в 21 случае – отказано). Итого в соотношении с досудебным порядком обжалования – 0,1 %. Если соотнести количество удовлетворенных требований, связанных с признанием незаконными решений, действий (бездействия) органов контроля (надзора), с общим количеством проверок, то процент составляет 0,0004 %. Это сложно назвать погрешностью измерений, а не показателем эффективности!

¹ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2021 года // Министерство внутренних дел Российской Федерации. 2022. 25 янв. URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/28104434/> (дата обращения: 17.09.2022).

² Нормативные правовые акты в Российской Федерации // Министерство юстиции Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://pravo-search.minjust.ru/big5/portal.html> (дата обращения: 17.09.2022).

³ Ранее в различных материалах исходя из данных Единого реестра проверок и Единого реестра контрольных мероприятий по состоянию на 10 января 2022 г. говорилось о 741 тыс. Изменение названного числа на дату подготовки настоящего доклада связано с завершением проверок органами контроля в более поздний период, а также специфики учета лицензионных проверок в переходный период (июль – декабрь 2021 г.).

Возможно, последуют возражения, что такая статистика не является показательной, так как можно привести сопоставительные данные о наличии споров, разрешаемых в порядке гражданского или арбитражного судопроизводства, в общем количестве сделок или иных юридически значимых обстоятельств, которые не оспаривались (кстати сказать, подсчет последних существенно затруднен, так как юрисдикционные ситуации фиксируются, пусть с ошибками, а правомерные действия цивилистического плана не фиксируются вовсе, ведь никто не подводит итоги тому, сколько было совершено договоров розничной купли-продажи или перевозок муниципальным транспортом). Но есть другой показатель: если суды осуществляли последующий контроль за качеством административной деятельности, то вышестоящие суды в свою очередь осуществляют контроль двойного типа за судебными актами, вынесенными в первой инстанции, и вновь за качеством административной практики.

Показатели следующие: примерно на 380 000 первичных административных исков приходится 121 000 апелляционных жалоб, т. е. участники судопроизводства выражают свое несогласие с вынесенным решением почти в 30 % случаев, в рамках первичного судебного контроля такой статистики по отношению к деятельности административных органов не прослеживалось. При этом на 100 административных исковых заявлений об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти пришлось 66 апелляционных жалоб (66 % – арифметика простая), на 3089 актов органов исполнительной власти субъектов РФ – 1743 жалобы (56 %), на 550 случаев оспаривания решений об аннулировании разрешения на временное проживание, вида на жительство пришлось 225 апелляционных жалоб (почти 50 %). Далее: 41 649 кассационных жалоб и представлений поступило по административным делам, из них удовлетворено 4568, т. е. 10 % судебного самоконтроля.

Вывод из приведенных данных следует категорический: публичная администрация обладает необходимым и достаточным арсеналом средств для реализации вверенных ей полномочий, в подавляющем большинстве случаев реализуемых правомерно и не нуждающихся в судебном санкционировании или последующем судебном контроле, так как количество оспариваемых решений, актов, действий (бездействия) представителей публичной администрации минимально (по данным СПС «КонсультантПлюс» на 77 073 дела, рассмотренных с применением норм КАС РФ с момента введения его в действие (с 2015 г., в среднем 11 000 в год), отказано в удовлетворении заявленных требований в 59 367 случаях по состоянию на 1 сентября 2022 г. – 77 %).

Теперь по существу административного судопроизводства. К какому типу процесса его следует отнести? Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2020 г. № 21 говорит о широте судебного нормоконтроля, распространяющегося в том числе на акты стратегического планирования (п. 4), допустимости анализа взаимоотноуязанной системы документооборота в органах публичной администрации (п. 6), возможности пересмотра фактической стороны дела (пп. 7, 18), наличии подходов к разрешению разногласий между различными органами публичной власти (п. 11), координационной роли прокуратуры в предъявлении административных исков в защиту публичных интересов неограниченного круга лиц, специально не поименованных (п. 13), оценке целесообразности принимаемых решений (п. 17), применении ведомственных норм административного права в ходе судебного рассмотрения дела (пп. 19, 20, 21), допустимости пересмотра не только обременяющих, но и позитивных актов (п. 22), а также даче поручений и разработке плана мероприятий по реализации принятых решений (п. 26). Иначе говоря, приведенные правовые положения позволяют отнести административное судопроизводство к управленческому циклу, но не к элементам правосудия или административного процесса.

В связи с этим как научный подход обсуждение вопроса об административном процессе, процедурах и судопроизводстве можно было бы завершить (из-за отсутствия объекта для дискуссии). Государственно-управленческая практика позволяет эффективно формировать и реализовывать схемы взаимодействия представителей публичной власти и заинтересованных лиц, в том числе в части выполнения административных команд, связанных с соблюдением обязательных требований.

Список литературы

Акоф Р., Сасиени М. Основы исследования операций / пер. с англ. и предисл. В. Я. Алтаева; под ред. И. А. Ушакова. М.: Мир, 1971. 534 с.

Бандур К. А., Пониделко И. Н. Кодекс административного судопроизводства. Проблемы и преимущества // Академия педагогических идей Новация. Сер. Студенческий научный вестник. 2016. № 11. С. 552–559.

Вебер М. Основные социологические понятия // Вебер М. Избранные произведения / пер. с нем.; сост., общ. ред. Ю. Н. Давыдова. М.: Прогресс, 1990. 804 с.

Генисаретский О. И. Методологическая организация системной деятельности. Разработка и внедрение автоматизированных систем в проектировании (теория и методология). М., 1975 // Гуманитарный портал. URL: <https://gtmarket.ru/laboratory/expertize/> (дата обращения: 17.09.2022).

Давид Р. Различные концепции общественного порядка и права // Отечественные записки. 2003. № 2. С. 39–52.

Давыдов К. В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2021. 655 с.

Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Журнал административного судопроизводства. 2021. № 4. С. 43–50.

Ивин А. А. Логика норм. М.: Изд-во Московского ун-та, 1973. 122 с.

Ивлев Ю. В. Деонтическая квазиматричная логика. Логика норм // Гуманитарный вестник. 2018. № 7. С. 1–12. DOI: 10.18698/2306-8477-2018-7-538.

Ивлев Ю. В. Логика для юристов: учеб. М.: Юрид. колледж МГУ, 1996. 304 с.

Кашу В. С., Назарян Л. Э., Мирошников Е. В. К вопросу о понятии и классификации административных процедур // Вопросы устойчивого развития общества. 2022. № 8. С. 428–434.

Кислов А. Г. Динамический подход к деонтической логике: семантика нормативных операторов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2013. Т. 13. Вып. 3. С. 20–37.

Кобзарь-Фролова М. Н. Категории «процесс» и «процедуры» в трудах классиков российского административного права: понятие, актуальность и современность модели // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 252–260. DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-252-260.

Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность. М.: Политиздат, 1975. 130 с.

Лещина Э. Л. Административно-процессуальная форма как категория административного процесса // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 5. С. 63–72. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.063-072.

Ломанова Н. П. Судебная процессуальная форма как эффективный механизм защиты прав граждан (их объединений) в сфере исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 2. С. 350–352.

Мальченко К. Н. К вопросу об административной процессуальной форме // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1. С. 110–116.

Ноздрачев А. Ф., Сухарева Н. В., Мельникова В. И. Процессуальные правовые механизмы защиты граждан и их объединений во взаимоотношениях с публичной властью // Законодательство и экономика. 2005. № 5. С. 17–34.

Панферов Р. Г., Легоцкий В. Н. Понятие и сущность административного процесса // Закон и право. 2022. № 7. С. 55–56. DOI: 10.24412/2073-3313-2022-7-55-56.

Путеводитель по методологии Организации, Руководства и Управления: Хрестоматия по работам Г. П. Шедровицкого / сост. А. П. Зинченко. М.: Дело, 2003. 159 с.

Редкоус В. М. Общая характеристика закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» // Закон и право. 2022. № 2. С. 76–81. DOI: 10.24412/2073-3313-2022-2-76-81.

Резник В. М. Введение в социальную теорию. Социальная системология. М.: Наука, 2003. 528 с.

Решетняк В. И., Смагина Е. С. Применение информационных технологий в административном судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 4. С. 40–46.

Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1989. 620 с.

Смольянинова Ю. К. Принцип письменности и устности в административном судопроизводстве // Юридические записки. 2014. № 4. С. 55–57.

Соловей Ю. П. К завершению дискуссии о понимании административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 359–378. DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-359-378.

Солоницын П. С. Судебная защита прав осужденных по нормам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации // Уголовно-исполнительная система на современном этапе: взаимодействие науки и практики: материалы Междунар. науч.-практ. межведомственной конф. (Самара, 16–17 июня 2016 года) / под общ. ред. А. А. Вотина. Самара: Самарский юрид. ин-т Федеральной службы исполнения наказаний, 2016. С. 596–599.

Спиридонов П. Е. Административно-процессуальная форма и стадии как элементы характеристики административного процесса // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. № 3. С. 301–312. DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-301-312.

Тарский А. Введение в логику и методологию дедуктивных наук / пер. с англ. О. Н. Дынник; ред. и предисл. к рус. пер. С. А. Яновской. М.: Гос. изд-во иностранной лит., 1948. 327 с.

Ткачева Д. В. Сущность понятия «административный процесс» // Вестник Белорусского государственного экономического университета. 2021. № 6. С. 84–91.

Хемди А. Таха. Введение в исследование операций / пер. с англ. и ред. А. А. Минько. М.: Вильямс, 2007. 912 с.

Царева А. А. Административно-правовые основы электронного документооборота // Инновационное развитие. 2017. № 5. С. 94–96.

Щедровицкий Г. П. Исходные представления и категориальные средства теории деятельности // Щедровицкий Г. П. Избранные труды / ред.-сост. А. А. Пископпель, Л. П. Щедровицкий. М.: Изд-во шк. культ. политики, 1995. 759 с.

Щедровицкий Г. П. Проблемы логики научного исследования и анализ структуры науки // Из архива Г. П. Щедровицкого. М.: Путь, 2004. Т. 7. 400 с.

References

Akof R., Sasieni M. (1971) *Osnovy issledovaniya operatsii* [Fundamentals of operations research], transl. from Eng. and preface by V. Ya. Altaev, ed. by I. A. Ushakov. Moscow, Mir, 534 p.

Bandur K. A., Ponidelko I. N. (2016) Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva. Problemy i premushchestva [The Code of Administrative Procedure. The problems and advantages]. In *Akademiyaya pedagogicheskikh idei Novatsiya. Ser. Studencheskii nauchnyi vestnik*, no. 11, pp. 552–559.

David R. (2003) Razlichnye kontseptsii obshchestvennogo poryadka i prava [Various concepts of public order and law]. In *Otechestvennye zapiski*, no. 2, pp. 39–52.

Davydov K. V. (2021) *Administrativnye protsedury: kontseptsiya pravovogo regulirovaniya: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk* [Administrative procedures: the concept of legal regulation: an abstract of a doctor of legal sciences thesis]. Nizhny Novgorod, 655 p.

Demin A. A. (2021) Ponyatie administrativnogo protsesssa i kodifikatsiya administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Concept of administrative process and codification of administrative procedure legislation of the Russian Federation]. In *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva*, no. 4, pp. 43–50.

Genisaretskii O. I. (1975) Metodologicheskaya organizatsiya sistemnoi deyatel'nosti. Razrabotka i vnedrenie avtomatizirovannykh sistem v proektirovanii (teoriya i metodologiya) [Methodological organization of systemic activity. Development and implementation of automated systems in design (theory and methodology)]. In *Gumanitarnyi portal*, available at: <https://gtmarket.ru/laboratory/expertize/> (accessed: 17.09.2022).

Ivin A. A. (1973) *Logika norm* [Logic of norms]. Moscow, Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 122 p.

Ivlev Yu. V. (1996) *Logika dlya yuristov* [Logic for lawyers]. Moscow, Yuridicheskii kolledzh MGU, 304 p.

Ivlev Yu. V. (2018) Deonticheskaya kvazimatrichnaya logika. Logika norm [Quasi-matrix deontic logic. The logic of norms]. In *Gumanitarnyi vestnik*, no. 7, pp. 1–12, DOI: 10.18698/2306-8477-2018-7-538.

Kashu V. S., Nazaryan L. E., Miroshnikov E. V. (2022) K voprosu o ponyatii i klassifikatsii administrativnykh protsedur [Revisiting the concept and classification of administrative procedures]. In *Voprosy ustoychivogo razvitiya obshchestva*, no. 8, pp. 428–434.

Khemdi A. Takha (2007) *Vvedenie v issledovanie operatsii* [Introduction to operations research], transl. from Eng. and ed. by A. A. Minko. Moscow, Vil'yams, 912 p.

Kislov A. G. (2013) Dinamicheskii podkhod k deonticheskoi logike: semantika normativnykh operatorov [Dynamic approach to deontic logic: semantics of normative operators]. In *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiiskoi akademii nauk*, vol. 13, is. 3, pp. 20–37.

Kobzar'-Frolova M. N. (2021) Kategorii «protsess» i «protsedury» v trudakh klassikov rossiiskogo administrativnogo prava: ponyatie, aktual'nost' i sovremennost' modeli [Categories «process» and «procedures» in the works of the classics of Russian administrative law: concept, relevance and modernity of the model]. In *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie*, vol. 18, is. 3, pp. 252–260, DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-252-260.

Leont'ev A. N. (1975) *Deyatel'nost'. Soznanie. Lichnost'* [Activity. Conscience. Personality]. Moscow, Politizdat, 130 p.

Leshchina E. L. (2022) Administrativno-protsessual'naya forma kak kategoriya administrativnogo protsesssa [An administrative and procedural form as a category of administrative procedure]. In *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, vol. 17, no. 5, pp. 63–72, DOI: 10.17803/1994-1471.2022.138.5.063-072.

Lomanova N. P. (2010) Sudebnaya protsessual'naya forma kak effektivnyi mekhanizm zashchity prav grazhdan (ikh ob"edinenii) v sfere ispolnitel'noi vlasti [Judicial procedural form as an effective mechanism for protecting the rights of citizens (their associations) in the sphere of executive power]. In *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve*, no. 2, pp. 350–352.

Mal'chenko K. N. (2018) K voprosu ob administrativnoi protsessual'noi forme [The question of the administrative procedural form]. In *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii*, no. 1, pp. 110–116.

Nozdrachev A. F., Sukhareva N. V., Mel'nikova V. I. (2005) Protsessual'nye pravovye mekhanizmy zashchity grazhdan i ikh ob"edinenii vo vzaimootnosheniyakh s publichnoi vlast'yu [Procedural legal mechanisms of protection of citizens and their associations in relations with public authorities]. In *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, no. 5, pp. 17–34.

Panferov R. G., Legotskii V. N. (2022) Ponyatie i sushchnost' administrativnogo protsessa [The concept and essence of the administrative process]. In *Zakon i pravo*, no. 7, pp. 55–56, DOI: 10.24412/2073-3313-2022-7-55-56.

Redkous V. M. (2022) Obshchaya kharakteristika zakona Respubliki Belarus' «Ob osnovakh administrativnykh protsedur» [General characteristics of the law of the Republic of Belarus «On the basics of administrative procedures»]. In *Zakon i pravo*, no. 2, pp. 76–81, DOI: 10.24412/2073-3313-2022-2-76-81.

Reshetnyak V. I., Smagina E. S. (2016) Primenenie informatsionnykh tekhnologii v administrativnom sudoproizvodstve [Application of information technologies in the administrative judicial procedure]. In *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess*, no. 4, pp. 40–46.

Reznik V. M. (2003) Vvedenie v sotsial'nuyu teoriyu. Sotsial'naya sistemologiya [Introduction to social theory. Social Systemology]. Moscow, Nauka, 528 p.

Shchedrovitskii G. P. (1995) Iskhodnye predstavleniya i kategorial'nye sredstva teorii deyatel'nosti [Initial representations and categorical means of the theory of activity]. In Shchedrovitskii G. P. *Izbrannye trudy*, ed. by A. A. Piskoppel', L. P. Shchedrovitskii. Moscow, Izdatel'stvo «Shkola Kul'turnoi Politiki», 759 p.

Shchedrovitskii G. P. (2004) Problemy logiki nauchnogo issledovaniya i analiz struktury nauki [Problems of logic of scientific research and analysis of the structure of science]. In *From the archive of G. P. Shchedrovitsky*. Moscow, Put', vol. 7, 400 p.

Slovar' inostrannykh slov. Moscow, Russkii yazyk, 1989. 620 p.

Smol'yaninova Yu. K. (2014) Printsip pis'mennosti i ustnosti v administrativnom sudoproizvodstve [Principles of oral and written administrative proceedings]. In *Yuridicheskie zapiski*, no. 4, pp. 55–57.

Solonitsyn P. S. (2016) Sudebnaya zashchita prav osuzhdennykh po normam Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii [Judicial protection of the rights of convicts according to the norms of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation]. In Votinov A. A. (Ed.) *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema na sovremennom etape: vzaimodeistvie nauki i praktiki: materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi mezhdedomstvennoi konferentsii (Samara, 16–17 iyunya 2016 goda)*, Samara, Samarskii yuridicheskii institut Federal'noi sluzhby ispolneniya nakazanii, pp. 596–599.

Solovei Yu. P. (2021) K zaversheniyu diskussii o ponimanii administrativnogo protsessa [Ending the discussion on the understanding of the administrative process]. In *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie*, vol. 18, no. 3, pp. 359–378, DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-359-378.

Spiridonov P. E. (2021) Administrativno-protsessual'naya forma i stadii kak elementy kharakteristiki administrativnogo protsessa [Administrative-procedural form and stages as elements of the characteristics of the administrative process]. In *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie*, vol. 18, no. 3, pp. 301–312, DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-3-301-312.

Tarskii A. (1948) Vvedenie v logiku i metodologiyu deduktivnykh nauk [Introduction to the logic and methodology of deductive sciences], transl. from Eng. by O. N. Dynnik, ed. by S. A. Yanovskaya. Moscow, Gosudarstvennoe izdatel'stvo inostrannoi literatury, 327 p.

Tkacheva D. V. (2021) Sushchnost' ponyatiya «administrativnyi protsess» [The substance of the notion of administrative process]. In *Vestnik Belorusskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*, no. 6, pp. 84–91.

Tsareva A. A. (2017) Administrativno-pravovye osnovy elektronnoho dokumentooborota [Administrative and legal bases of electronic document management]. In *Innovatsionnoe razvitie*, no. 5, pp. 94–96.

Veber M. (1990) Osnovnye sotsiologicheskie ponyatiya [Basic sociological concepts]. In Veber M. *Izbrannye proizvedeniya*, trans. from German, ed. by Yu. N. Davydova. Moscow, Progress, 804 p.

Zinchenko A. P. (Ed.) (2003) *Putevoditel' po metodologii Organizatsii, Rukovodstva i Upravleniya: Khrestomatiya po rabotam G. P. Shchedrovitskogo* [Guide to the methodology of Organization, Management and Management: A textbook on the works of G. P. Shchedrovitsky]. Moscow, Delo, 159 p.