

Дубовик О.Л.

ИССЛЕДОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА: ЭВОЛЮЦИЯ НАУЧНЫХ ИДЕЙ И СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: К 90-ЛЕТИЮ Н.Г. САЛИЩЕВОЙ

Аннотация: В статье характеризуется вклад Н.Г. Салищевой в развитие науки административного права и процесса, ее роль в законотворческой деятельности, идеи, касающиеся формирования системы административной юстиции в России. Анализируются взгляды ученого по вопросам содержания и особенностей административного процесса в ССР и РФ, по проблемам общих начал и принципов административного судопроизводства, обеспечения процессуальных прав граждан, по причинам проведения административной и судебной реформ в начале 2000-х годов и результатам ее осуществления. В связи с этим оцениваются эффективность организации исполнительной власти в Российской Федерации и перспективы ее развития, правовые механизмы судебного контроля в сфере взаимоотношений между органами публичной власти и гражданами, а также перспективы формирования правового института административной процедуры. Коротко представлены концепции Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве». Общая часть» и Федерального закона «Об административной процедуре». Охарактеризована роль Н.Г. Салищевой в толковании норм Кодекса РСФСР об административных правонарушениях и Кодекса РФ об административных правонарушениях. Для всех ее коллег, соавторов, почитателей ее таланта 90-летие Надежды Георгиевны является праздником и возможностью пожелать ей новых творческих успехов.

Ключевые слова: административное право, административный процесс, административная юстиция, исполнительная власть, правопорядок, процедура, суд, судебный контроль, управление, юрисдикция.

Административное право и административный процесс представляют собой сложнейшие компоненты российской правовой системы, имеющие чрезвычайно важное значение в обеспечении правопорядка и законности, защите прав граждан и интересов государства, упорядочении деятельности органов исполнительной власти и регулировании административной юстиции. Административное законодательство страны неоднократно подвергалось реформированию, но и до сих пор многие показатели его состояния и структуры вызывают критику, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в другие акты постоянно вносятся изменения и дополнения (только в КоАП РФ с момента вступления в силу было внесено более 3 000 изменений и дополнений, затронувших более 300 статей). Сфера действия этой отрасли широка: она охватывает самые разные виды поведения, организационные механизмы, правовые инструменты и меры, непо-

средственно сказывается на судьбах людей и оказывает влияние на экономику, социальную жизнь и общественное сознание. Достаточно указать, что ныне ежегодно ведется около 63 млн. административных производств об административных правонарушениях.

Наука административного права и процесса никогда не стояла в стороне от решения задачи совершенствования административно-правового регулирования. Опубликовано множество работ – монографий, учебников, комментариев, статей, проведены диссертационные исследования, а актуальные проблемы административного права регулярно обсуждаются на научных форумах разного уровня. Все эти формы научной деятельности неразрывно связаны с именем Надежды Георгиевны Салищевой.

Надежда Георгиевна Салищева родилась, 30 сентября 1924 года. В сентябре 1943 года она поступила на Юридический факультет МГУ имени

М.В. Ломоносова, который окончила в 1948 г. и продолжила образование в аспирантуре Всесоюзного института юридических наук при Министерстве юстиции СССР, завершив которое была назначена на должность младшего научного сотрудника в сектор государственного и административного права ВИЮН.

В 1954 г. она успешно защитила кандидатскую диссертацию на тему «Нормативные акты государственного управления» и была приглашена на работу во Всесоюзный юридический заочный институт (ВЮЗИ) на должность доцента кафедры административного и финансового права, а в 1961 г. по конкурсу заняла должность старшего научного сотрудника в Институт государства и права Академии Наук СССР (ИГП АН СССР).

В декабре 1969 г. Н.Г. Салищева была переведена на работу в аппарат Президиума Верховного Совета СССР, в Юридическом отделе которого занимала должности старшего референта, а затем – заведующего сектором по вопросам исполнения законодательства, и отдала этой работе почти 20 лет.

Вновь в полной мере заняться наукой Надежда Георгиевна смогла в 1989 г., вернувшись в сектор административного права ИГП АН СССР. И поныне она продолжает работать на должности ведущего научного сотрудника ИГП РАН.

Педагогический стаж Надежды Георгиевны составляет 65 лет – тоже юбилей. Все это время она преподавала основы теории права и административного права слушателям Московской юридической школы, на Всесоюзных курсах усовершенствования юристов при Минюсте СССР, в Высшей дипломатической школе и Российской академии правосудия, студентам МГИМО, руководила подготовкой диссертационных работ на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

За заслуги перед государством и обществом Н.Г. Салищева удостоена государственных наград СССР и Российской Федерации, в том числе Ордена Трудового Красного Знамени и Ордена Дружбы Народов, медалей, а также благодарностей Президента Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Президента Российской Академии Наук. Ей присвоено почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации».

Представление о вкладе юбиляра в науку административного права и процессе можно получить, ознакомившись с книгой, в которой собраны те из ее трудов, знаменующих не только этапы деятельности ученого, но и характеризующие ее от-

ношение к развитию и состоянию административного законодательства¹.

С начала 60-х годов Н.Г. Салищева все большее внимание посвящает исследованиям в области административного процесса и административной юстиции. Уже в 1964 г. в издательстве «Юридическая литература» выходит ее монография «Административный процесс в СССР»².

В этой книге она предлагает определить административный процесс как регламентированную 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 и на этой основе исследует советское административно-процессуальное законодательство, сопоставляя его с теориями административного процесса в зарубежных социалистических странах. Говоря о соотношении материального и процессуального административного права она подчеркивает, что первое отвечает на вопросы: что дозволено, что запрещено делать или каким образом делать, чтобы достичь желаемых результатов, а второе на вопросы: каков порядок принудительного разрешения споров или каков порядок применения мер административного принуждения и какова компетенция в разрешении этих дел соответствующих должностных лиц. Уже в этой монографии Н.Г. Салищева рассматривает проблему кодификации административных процессуальных норм, формулируя свою позицию – задача науки состоит в том, чтобы не только комментировать нормы процесса, уже сформулированные законодателем, но и на основе анализа этих норм и практики их применения определить принципиальные особенности советского административного процесса и тенденции его развития. Собственно, решению этих задач и посвятила свою жизнь Н.Г. Салищева.

Особое место в ее творчестве занимает книга «Гражданин и административная юрисдикция в СССР», опубликованная издательством «Наука» в 1970 г. В ней рассматриваются правовые аспекты обеспечения законности в деятельности органов государственного управления по рассмотрению заявлений и жалоб граждан, применения мер административного воздействия за нарушения законодательства и процессуальные гарантии прав

¹ Салищева Н.Г. Избранное. М.: РАП, 2011. – 568 с.

² Салищева Н.Г. Избранное. М.: РАП, 2011. – 568 с.

граждан при рассмотрении соответствующих дел органами управления)³. Н.Г. Салищева (как и ряд других специалистов в области административного права) обосновывает здесь необходимость принятия Основ законодательства об административной ответственности, объединяющих нормы и материального, и процессуального административного права. Она подчеркивает, что типичными недостатками в области принятия юрисдикционных решений (советского периода – О.Д.) являются следующие: принятие решения с превышением компетенции, установленной для данного органа; принятие решений без достаточного правового и фактического обоснования; принятие решения на основе неправильно составленного протокола либо других дефектных документов, подготовленных в стадии возбуждения дела. Ну что ж, и по прошествии нескольких десятилетий с момента выхода книги в свет большей частью эти недостатки продолжают оставаться типичными. Поскольку особенностью советского административного процесса являлось то, что (в отличие от других видов процесса) один и тот же государственный орган служил решающей и исполняющей инстанцией, Н.Г. Салищева уделяет внимание анализу процессуальных гарантий прав граждан на всех стадиях административного процесса. Ныне, как известно, эта особенность во многом снята, но, тем не менее, обеспечение процессуальных гарантий прав граждан остается важной задачей и для законодателя, и для субъектов применения норм административного законодательства. И в этой своей работе она вновь возвращается к проблеме кодификации, находя наиболее удачным вариантом создание и кодификацию административно-процессуальных норм по отдельным институтам. Высказанные ею в этой и других работах идеи нашли свое отражение в инициативном проекте Федерального конституционного закона⁴.

Данный проект включает четыре части: пояснительный материал, концепция законопроекта, его текст, комментарии. В нем рассмотрены лишь вопросы Общей части, призванные реализовать, как пишут авторы, с формально-юридической точки зрения положения ч. 2 ст. 118 и п. «к» ч.1 ст. 72 Конституции РФ. В книге приведен фрагмент стенограммы Совета при Президенте РФ по вопро-

сам совершенствования правосудия от 22 февраля 2001 г., содержащий текст доклада Н.Г. Салищевой как руководителя рабочей группы по вопросам административной юстиции. В этом докладе она подчеркнула, что административная юстиция есть не что иное как судебный контроль за деятельностью публичной администрации в ее взаимоотношениях с гражданами и организациями граждан, то есть неподчиненными субъектами, и главная задача заключается в создании механизма судебного контроля, который реально обеспечивал бы доступность граждан к судебной защите.

Сам институт административной юстиции предполагает определение предметной компетенции каждого из звеньев судебной системы применительно к структуре и органов публичной администрации, и к существу тех споров, которые возникают между гражданами и органами публичной администрации. Н.Г. Салищева говорила в своем докладе и об объектах обжалования – индивидуальных актах управления, индивидуальных решений по конкретным вопросам, обжаловании нормативных актов (нормоконтроле), о содержании жалоб, о компетенции административных судов и многом другом. Ее аргументы были весомыми и доказательственными. Система административных судов до сих пор не создана, хотя часть функций административной юстиции возложена на мировых судей, которые и так перегружены рассмотрением гражданских и уголовных дел.

Сказанное, как и другие причины, заставляет вновь обратиться к проблемам создания системы административной юстиции в полном объеме и использовать соображения, высказанные Н.Г. Салищевой и ее соавтором при работе над проектом указанного Федерального конституционного закона. Большим подспорьем в этом плане будут и другие ее публикации⁵. И в этих работах подчеркивается, что основное содержание института административной юстиции составляет судебный контроль за законностью действий органа (должностного лица) публичной власти, юридическую форму разрешения конфликтов, возникающих в связи с правовой оценкой законности актов и действий того или иного органа (должностного лица) публичной власти. В настоящее время рассмотре-

³ Салищева Н.Г. Избранное. М.: РАП, 2011. – 568 с.

⁴ Салищева Н.Г., Абросимова Е.Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». М.: Рудомино, 2001; Салищева Н.Г. Избранное. С.275 – 390.

⁵ Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство (2002); Они же. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации (2001) // Салищева Н.Г. Избранное. С. 391 – 404; 405 – 470.

ние административных споров отнесено к компетенции судов общей юрисдикции в соответствии с их подведомственностью, а некоторые категории дел рассматриваются и арбитражными судами. Такая практика порождает много вопросов, например, о специализации судей, о границах судебного контроля и др. Н.Г. Салищева наряду с возможностью принятия Федерального конституционного закона «Об административном судопроизводстве» рассматривает и второй вариант, предлагаемый многими специалистами, то есть разделение ныне действующего КоАП РФ на два кодекса, содержащих, соответственно, материальные и процессуальные нормы.

Значительное внимание Н.Г. Салищева уделяет анализу оснований административной реформы и достигнутых результатов⁶. Она рассматривает не только содержание указов Президента РФ и актов Правительства РФ об административной реформе, но и работу Комиссии, для которой главным было составив реестр управленческих функций (их насчитывалось более 5 000) эффективно распределить их между государственным и корпоративным секторами, федеральным и региональным уровнями управления и между конкретными звеньями системы федеральных органов исполнительной власти. Отмечая достижения административной реформы Н.Г. Салищева анализирует и ее недоработки, например, о статусе федеральных надзорных органов, нерешенность вопросов о взаимоотношениях аппарата управления с субъектами, не обладающими публичными полномочиями, то есть с гражданами и организациями. Она обосновывает и необходимость разработки и принятия Федерального закона «Об общей административной процедуре», который охватывал бы интересы всех граждан, обращающихся в органы исполнительной власти и органы местного самоуправления в тех случаях, когда они реализуют функцию исполнительной власти, за разрешением конкретных вопросов, требующих принятия административных актов индивидуального характера или совершения / прекращения административных действий. Она пишет, что данный Федеральный закон должен стать базовым законодательным актом для урегулирования конкретных административных процедур в от-

дельных сферах и анализирует содержание двух имеющихся проектов данного Закона.

Н.Г. Салищева делает общий вывод, касающийся развития системы административной юстиции и совершенствования административного процессуального права: «Несмотря на, увы, господствующее мнение, что развитие административной юстиции в России осуществляется успешно и поэтому можно и дальше сохранять существующие подходы, на наш взгляд, следует вернуться к обсуждению концепции административной юстиции и признать необходимость интерпретации конституционных норм, содержащихся в статьях 126 и 127 Конституции РФ, как предполагающих принадлежность соответствующих полномочий судам общей юрисдикции, и тем самым устраняющей дублирование институциональных элементов административной юстиции, и пока еще только развивающихся процессуальных элементов этого государственно-значимого явления (хотя такая интерпретация, может быть, и несколько односторонняя). Отсутствие должного (полного, детального и логичного) полномочий административного судебного контроля представляется весьма болезненным, с точки зрения выполнения Российской Федерацией своих конституционных обязанностей, поскольку ограничивает свободу доступа к правосудию согласно статье 46 Конституции РФ»⁷.

Существенен вклад Н.Г. Салищевой в исследование проблем материального административного права. Ею опубликовано много статей, но, главное, это толкование административного законодательства. Будучи активнейшим автором Комментария к Кодексу об административных правонарушениях РСФСР⁸, выдержавшего семь изданий, а затем – к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (также семь изданий), опубликованных издательством «Проспект – ТК Велби», и став ответственным редактором последних изданий Комментария к КоАП РФ, она воистину была вдохновителем и организатором этой гигантской по объему и сложности работы. В свое

⁶ Административная реформа и административный процесс в России // Салищева Н.Г. Избранное. С. 511 – 539; Организация исполнительной власти в Российской Федерации // Там же. С. 482 – 501 и др. работы.

⁷ Салищева Н.Г. Избранное. С. 539.

⁸ Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях. 5-е изд. / Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. М.: Проспект, 2001. – 944 с.; Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 7-е изд. С учетом ФЗ «О полиции» / Под общей ред. Н.Г. Салищевой. М.: Проспект, 2011. – 1296 с.

время Комментарий к КоАП РСФСР был, пожалуй, единственным, позже – после принятия и вступления в силу КоАП РФ – на рынке появились и работы других коллективов. Но все же деятельность Надежды Георгиевны Салищевой в этой области признается всеми специалистами уникальной и беспрецедентной. Она действительно обеспечивала на протяжении многих лет своеобразную помощь

в применении практиками норм обоих кодексов в изучении административного права студентами юридических ВУЗов, в понимании административно-правовых запретов гражданами.

Для всех ее коллег, соавторов, почитателей ее таланта 90-летие Надежды Георгиевны является праздником и возможностью пожелать ей новых творческих успехов.

Библиография:

1. Салищева Н.Г. Избранное. М.: РАП, 2011. – 568 с.
2. Салищева Н.Г., Абросимова Е.Б. Федеральный конституционный закон «Об административном судопроизводстве». М.: Рудомино, 2001; Салищева Н.Г. Избранное. С.275 – 390.
3. Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство (2002); Они же. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации (2001) // Салищева Н.Г. Избранное. С. 391 – 404; 405 – 470.
4. Административная реформа и административный процесс в России // Салищева Н.Г. Избранное. С. 511 – 539; Организация исполнительной власти в Российской Федерации // Там же. С. 482 – 501.
5. Салищева Н.Г. Избранное. С. 539.
6. Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях. 5-е изд. / Под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. М.: Проспект, 2001. – 944 с.;
7. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 7-е изд. С учетом ФЗ «О полиции» / Под общей ред. Н.Г. Салищевой. М.: Проспект, 2011. – 1296 с.

References (transliterated):

1. Salishcheva N.G. Izbrannoe. M.: RAP, 2011. – 568 s.
2. Salishcheva N.G., Abrosimova E.B. Federal'nyi konstitutsionnyi zakon «Ob administrativnom sudoproizvodstve». M.: Rudomino, 2001; Salishcheva N.G. Izbrannoe. S.275 – 390.
3. Salishcheva N.G., Khamaneva N.Yu. Administrativnaya yustitsiya, administrativnoe sudoproizvodstvo (2002); Oni zhe. Administrativnaya yustitsiya i administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii (2001) // Salishcheva N.G. Izbrannoe. S. 391 – 404; 405 – 470.
4. Administrativnaya reforma i administrativnyi protsess v Rossii // Salishcheva N.G. Izbrannoe. S. 511 – 539; Organizatsiya ispolnitel'noi vlasti v Rossiiskoi Federatsii // Tam zhe. S. 482 – 501.
5. Salishcheva N.G. Izbrannoe. S. 539.
6. Kommentarii k Kodeksu RSFSR ob administrativnykh pravonarusheniyakh. 5-e izd. / Pod red. I.I. Veremeenko, N.G. Salishchevoi, M.S. Studenikinoy. M.: Prospekt, 2001. – 944 s.;
7. Kommentarii k Kodeksu Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh. 7-e izd. S uchetom FZ «O politsii» / Pod obshchei red. N.G. Salishchevoi. M.: Prospekt, 2011. – 1296 s.