

Теория юридического процесса и ее значение для развития российской правовой системы в переходный период.

Павлушина А. А.

Тема настоящей конференции обозначена, как " Гражданское общество, государство и право в *переходный* период." При всем нашем неприятии этого понятия (уж слишком часто используется оно в новейшей российской истории), последнее десятилетие существования нашего государства не может быть охарактеризовано по другому. Коренным образом изменились экономические, социальные условия нашей жизни. Осуществлялись они через право, посредством права. Вся правовая система России находится в настоящее время в переходном состоянии, и, если в сфере материального права система законодательства постепенно приобретает некоторую устойчивость, стабильность, формируется единая практика его применения, то процессуальная сфера в этом смысле явно отстает.

Кардинально новые материальные правоотношения обслуживаются процессуальными законами, некоторые из которых принимались еще в 60-ые годы. История разработки новых ГПК И УПК скоро будет исчисляться десятилетиями. С формированием нового административно-процессуального законодательства дело обстоит еще хуже. В чем же причина такого положения? Полагаю, что во многом это обусловлено фактическим отсутствием серьезной теоретической базы для становления процессуального законодательства. Как справедливо отмечает А.А. Демин: " Общая теория права, к сожалению, зачастую уклоняется от изучения процессуальных вопросов, оставляя их на решение ученых, работающих в отдельных отраслях права."¹

Можно и сегодня согласиться с В.Н. Протасовым, который писал : " Надо заметить, что общая теория права в ее нынешнем состоянии индифферентна к различиям материального и процессуального права при оценке правовых явлений и в большей степени ее можно считать " теорией материального права".²

Следует констатировать, что в общей теории права разработок, которые определили бы общие подходы к конструированию всей системы процессуального законодательства в новых условиях, - не оказалось.

Проблема юридического процесса существует в русском, советском, - а теперь и в российском правоведении – не одно десятилетие. Она, видимо, относится к разряду вопросов, не разрешаемых однозначно и быстро, но от решения которых обогащается не только юридическая наука, мировоззрение, но напрямую зависит содержание законодательства, вид правовой системы, ее эффективность и действенность.

Можно считать, что основы теории юридического процесса были заложены еще в XIX – начале XX веков первоначально в виде единства трех процессов – уголовного, гражданского, административного. Это была "новая, весьма мало разработанная доктрина, связавшая три (главные) процесса в одно

¹ Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации. // Государство и право. 2000. №11. С.6.

² Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С.18.

целое и провозгласившая, что наука процесса едина, что отдельные процессы есть лишь отдельные отрасли науки процессуального или судебного права."³

Теория развивалась в трудах И.В. Михайловского, Н.Н. Розина, В.А. Рязановского, И.Я. Фойницкого. Тезис о единстве не только юрисдикционных, но и "позитивных" процессов был предложен в российском правоведении В.М. Горшеневым, П.Е. Недбайло еще в 70-ые годы. Однако, ни теорию "судебного права", ни теорию "общего юридического процесса" так и нельзя признать состоявшимися, поскольку они и не могли быть востребованы в условиях, когда идеи правовой государственности отвергались на уровне государственной идеологии и практики правового регулирования.

Дискуссия о юридическом процессе, разрешение вопроса о существовании или отсутствии, о необходимости или ненужности этой категории в системе общей теории права и сейчас далеки от состояния определенности. С одной стороны, лишь некоторые учебные пособия по теории государства и права, включают разделы, посвященные конструкции юридического процесса. В них часто даже не делается акцент на дискуссионном характере понятия. До сих пор сам термин "юридический процесс" не принят окончательно всеми исследователями в области теории права, процесс продолжает существовать и исследоваться, в основном, в отраслевых рамках.

Хотя обсуждение конструкции юридического процесса и растянулось на годы, теория знает лишь немногие монографические исследования, прямо посвященные ей. Только в последнее время, имея в виду последние два года, интерес к значению правовой процедуры во всех видах урегулированной правом деятельности справедливо возродился. Так, 1998 год ознаменовался публикацией многогранного исследования И.В. Пановой "Юридический процесс".⁴

Парадоксальным является и тот факт, что все практически ценное, что могла дать теория юридического процесса, и что появлялось в ее недрах в эти десятилетия – оставалось без внимания законодателя. Так, например, еще в 1968 году появилась монография В.Д. Сорокина "Проблемы административного процесса"⁵, в которой подробно исследовалось место процесса административного в общеюридическом процессе, анализировались общие и особенные черты его, ставился вопрос о реформировании административного законодательства. Однако, мы до сих пор продолжаем обсуждать и решать проблему "административной юстиции" чисто с эмпирических позиций, глядя на "западный опыт" и т.п., забывая, что ее решение должно иметь глубокую теоретическую базу. И что только общая концепция юридического процесса могла бы дать ее.

Представляется, что на сегодняшний день вопрос о концепции юридического процесса стоит следующим образом: почему она до сих пор не востребована, является ли она чисто теоретическим обобщением или это практически значимое знание, способное подсказать пути совершенствования правовой системы России, имея в виду все виды юридической деятельности, которые с процедурной, процессуальной стороны и призвана исследовать теория юридического процесса.

³ В.А. Рязановский Единство процесса. М., 1996. С.5.

⁴ См., например: Панова И.В. Юридический процесс. Саратов, 1998;

⁵ Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968.

В советский период при отрицании принципов правовой государственности, полноценная теория именно юридического процесса и не могла иметь места, поскольку признание единства процесса возможно только при условии признания приоритета прав личности, необходимости всемерной защиты прежде всего этих прав. Только такой подход создает возможность взглянуть на процесс, как на комплекс, систему процессуальных гарантий, ощутить их внутреннее и необходимое единство.

По моему мнению, принципы юридического процесса составляют внутреннее сущностное единство процесса. Представляется, что обоснование концепции общего юридического процесса без приоритетного признания главной его характеристики – его принципов, тех "китов", на которых должна быть основана любая процедура независимо от сферы ее реализации, невозможно.

По моему глубокому убеждению, к процессу, как и к праву, следует подходить с точки зрения функциональной трактовки права, которая, по точному замечанию Ю.В. Тихонравова, наиболее основательно связывает само его понимание с принципами, ценностями и идеалами социальной свободы, ориентирована на общественные идеалы – демократию, гуманизм, социальный прогресс.⁶ Пути общности понимания юридического процесса следует искать именно в его принципах – ибо процедура должна быть демократична, гуманистична, справедлива везде – независимо от сферы ее применения.

Отвечая на поставленный вопрос нужно констатировать следующее: в силу целого ряда причин, и прежде всего – идеологических и политических реалий советского периода развития российской государственности и правовой системы, основная причина общности процесса (и юрисдикционного, и неюрисдикционного) никогда не была обозначена как общность его принципов. Сравнительный же анализ правил того или иного процесса не давал должных оснований к серьезному практическому восприятию этой конструкции. Идеи В.А.Рязановского, исследовавшего юридический процесс с точки зрения идеалов правовой государственности, так и не были востребованы. По существу, концепция юридического процесса и до настоящего времени воспринимается, как чисто теоретико-научное построение.

Вызывает удивление, что и в наше время некоторые авторы упорно не хотят признать за внесудебными процедурами (или за ситуациями при отсутствии правового спора) права называться юридическим процессом. Так, А.А. Демин, демонстрируя точку зрения сторонника "узкого" понимания юридического процесса, отмечает: " В области права понятие процесса неразрывно связано с разбирательством спора, а при реализации компетенции государственного органа спор в правовом смысле отсутствует. При отсутствии спора государственный орган действует в рамках не юридического процесса, а материально-правовой процедуры его функционирования."⁷

Однако, вряд ли кто-нибудь в настоящее время будет оспаривать, что принципы процедуры в неюрисдикционной деятельности государственных органов должны быть все те же, что и в юрисдикционном юридическом процессе

⁶ См.: Тихонравов Ю.В. Указ. соч. С.66; Данная трактовка права обосновывалась рядом видных советских правоведов – Д.А. Керимовым, В.С. Нерсисянцем, В.А. Тумановым, В.Е. Гулиевым. и др.

⁷ Демин А.А. Указ. соч. С.11.

– всемерное уважение и приоритет прав личности, гуманизм, государство для его граждан, а не наоборот и т.п.

Если исходить из посылки, что общность юридического процесса (имея в виду и его юрисдикционную, и неюрисдикционную разновидность) – в его принципах, а не в наборе правил, вряд ли у теории юридического процесса останутся противники. Дискуссия же о том, что шире "процесс" или "процедура", следует ли для неюрисдикционного процесса использовать наименование "материальная процедура", – перемещается в чисто терминологическую, лингвистическую плоскость.

Я являюсь последовательным сторонником важности существования и признания в рамках общей теории права – теории юридического процесса. Суть ее не в обозначении совокупности юридических процедур, осуществляемых по разным правилам, единым термином – "юридический процесс", или "юридическая форма", или "материальные и процессуальные процедуры". А в том, что "юридический процесс" – важное научное обобщение, объединяющее все процедуры по общности их сущностных *принципов*. Это "унифицированное понятие"⁸ процессуального права – как науки, как общепроцессуальной теории. Юридический процесс – это все возможные процедурные, процессуальные проявления права и ограниченные рамками права. Искать иные "содержательные" определения юридического процесса не представляется плодотворным, поскольку он есть не что иное, как форма. В настоящее время теория юридического процесса должна быть использована, как методическое руководство по решению конкретных процессуальных проблем.

Постараюсь на примере продемонстрировать, как общетеоретический подход к классификации юридического процесса влияет на структуру и содержание административно-процессуального законодательства. Представляется, что при классификации юридического процесса адекватным следует признать выделение юрисдикционной и неюрисдикционной его разновидности. Термины эти достаточно широко употребляются, но хотелось бы пояснить смысл, который вкладывает в них автор настоящей статьи.

В связи с использованием таких классификационных групп важным является обсуждение термина "юрисдикция", как лежащего в основании деления. При всей традиционности его использования единства в его понимании нет. На мой взгляд, здесь важен действительный семантический смысл слова. Так, толковый словарь С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой определяет юрисдикцию – как правомочие производить суд, решать правовые вопросы.⁹ Аналогичное определение содержится и в энциклопедических изданиях: там "юрисдикция" (от латинского "jurisdictio" – суд, судопроизводство) определяется как круг полномочий судебного или административного органа по правовой оценке конкретных фактов, в том числе по разрешению споров и по применению предусмотренных законом санкций.¹⁰ Другими словами, главным "квалифицирующим" юрисдикцию признаком является не действующий орган, а существо производимого действия. Поэтому представляется необоснованным

⁸ Теория юридического процесса. С.6.

⁹ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 3-е издание. М., 1996. С.903.

¹⁰ Советский энциклопедический словарь. / Под ред А.М. Прохорова. М., 1987. С.1577.

связывание "юрисдикционного процесса" только с деятельностью суда, разных ветвей судебной власти. А потому вызывает возражения мнение, что "юридический процесс включает в себя... правовые процедуры... и судебные процессы (судопроизводства)." ¹¹ При этом указывается на бесспорность такого деления.¹²

На мой взгляд, термин "юрисдикция" употребляется в юриспруденции двояко. В более широком понимании – это понятие, описывающее круг всяких, любых полномочий какого-либо органа (а не только суда). В более узком смысле он понимается и широко применяется, в частности в общепроцессуальной теории, как термин, определяющий круг полномочий суда или административного органа по разрешению какого-либо правового спора. Именно в этом смысле он положен в основу классификации юридического процесса на процедуру позитивного порядка и юрисдикционный процесс.¹³

Во всяком случае, "юрисдикция" имманентна не только суду. В широко развернувшейся в последнее время дискуссии об административной юстиции, независимо от того, "какой путь будет избран в России"¹⁴, наиболее вероятно, что у каких-то видов административных органов сохранятся полномочия по рассмотрению споров в соответствующей сфере и по применению предусмотренных законом санкций. Проект Федерального конституционного закона "О федеральных административных судах в РФ", внесенный на рассмотрение Государственной Думы 19.09.2000г., имеет в виду только дела по жалобам на действия должностных лиц и коллегиальных органов власти, на нарушения избирательных прав, на нарушения налогового законодательства, о признании незаконными нормативно-правовых актов и т.п.¹⁵ В принципе практически невероятно, что в ближайшее время будет создана такая

система административных судов, которая включит в свою юрисдикцию весь объем дел об административных правонарушениях. Судя по общей тенденции развития российского законодательства¹⁶ (хотя и она – неоднозначна)

¹¹ Панова И.В. Юридический процесс. Саратов, 1998. С.22; Теория государства и права. Курс лекций. / Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В. Саратов, 1995. С.334.

¹² См.: Там же.

¹³ См.: Теория юридического процесса. С.10.; Якимов А. Суды в системе органов административной юрисдикции. // Российская юстиция. 1996. №1. С.40-42.

¹⁴ См.: Студеникина М. Административная юстиция: какой путь избрать в России? // Российская юстиция. 1996. №5. С.35-37.

¹⁵ См.: Пояснительная записка к проекту Федерального конституционного закона "О федеральных административных судах в РФ". // Российская юстиция. 2000. №11. С.С.19-20.

¹⁶ См., например: Постановление Конституционного суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда от 20.05.97г. №8-П.; Постановление Конституционного суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ст.266 ТК РФ, ч.2 Ст. 85 и ст.222 КоАП РСФСР от 11.03.98г.; Постановление Конституционного суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ст.159 и ст.199 КоАП РСФСР от 01.07.98г. // СЗ РФ. 1997. №21. Ст.2542; СЗ РФ. 1998. №12. Ст.1458; СЗ РФ. 1998. №35. Ст.4464.

и по сложившимся по поводу административной юстиции в науке мнениям¹⁷ – такие органы, как таможенные, налоговые, да и многие другие, сохраняют права по рассмотрению такого рода дел. При этом, однако, важным является внедрение во "внесудебный" административный процесс в полной мере всех процессуальных гарантий, присущих аналогичной судебной деятельности. Так, Таможенный кодекс РФ и его объемный блок процессуальных норм является примером наметившегося движения в этом направлении.

При я вовсе не умаляю всех достоинств и преимуществ системы, при которой, суды и только суды обладают правом применения какого-либо принуждения или, во всяком случае – ответственности. Следует вполне согласиться с В.А. Рязановским: " Возложение на юстицию некоторых (!) административных функций ...– это положение более соответствует идее правового государства нежели обратное... В первом случае мы имеем административную деятельность, совершаемую независимыми самостоятельными судьями с соблюдением всех гарантий правильного отправления правосудия, во втором – судебную деятельность, отправляемую зависимыми от начальства, сменяемыми по его воле чиновниками, действующими нередко без необходимых гарантий соблюдения прав сторон. Ясно, что первая система лучше второй."¹⁸

Однако, следует признать, что если в части ответственности – это, может быть и является отдаленной перспективой развития нашей конкретной правовой системы, то в

стадии "до применения санкции, но при возбужденном производстве по делу об административном правонарушении" неучастие иных, кроме суда, органов, в принципе невозможно. Такое положение существует во всех государствах, независимо от того, рассматривается ли дело о наложении самого административного взыскания системой специальных административных судов (ФРГ), либо квазисудебными органами (Франция), либо общими судами (Великобритания).¹⁹ При этом эта стадия любого административного дела требует столь же продуманной и действенной системы процессуальных гарантий, как и

¹⁷ См., например: Студеникина М. Указ.соч. С.35-37.; А. Якимов Суды в системе органов административной юрисдикции. // Российская юстиция. 1996. №1. С.40-42; Стариков Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции. // Правоведение. 2000. №2. С.С.101-113; Панова И.В. Административный процесс в РФ: понятие, принципы, виды. // Правоведение. 2000. №2. С.С.114-126; Студеникина М.С. Административная юстиция нуждается в строгом правовом регулировании. // Журнал российского права. 1997. №6. С.С.11-20; Бойцова В.В., Бойцов В.О. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении. // Государство и право. 1994. №5. С.42 и др.

¹⁸ В.А. Рязановский Указ соч. С.41.

¹⁹ См., например: Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. М., 1993.; Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения.М.,1996. С.206-215.; Ведель Ж. Административное право Франции. М.,1973.; Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988. ; Уолкер Р. Английская судебная система. М., 1980.; Крылова И. Судебная система Франции. // Вестник Верховного суда СССР. 1991. №7. С.42.; Крылова И. Статус суда в Великобритании // Вестник Верховного суда СССР. 1991. №5. С.38. и др.

производство в суде. Следует отметить, что система досудебных процессуальных правил является составной частью УПК РСФСР.

А потому, считаю возможным утверждать следующее: Сущностным единством должен обладать любой юрисдикционный, а не только судебный процесс. Признаком, лежащим в основании деления юридического процесса на виды, является существо производимых действий, а не вид осуществляющего его органа. То есть по внутреннему смыслу процесс следует делить на "позитивный" и "негативный", а не на "судебный" и "внесудебный". У процедуры наложения административного взыскания административным органом должно быть и есть значительно больше общего с аналогичными действиями суда, а не, например, с процессом приема на работу, награждения государственной наградой, выплаты социального пособия и т.д.

Как уже упоминалось, в таком виде теория юридического процесса способна определить методологию решения практического вопроса – вопроса о процессуальном обеспечении административной юстиции. Полагаю, что следует принять единый административно-процессуальный кодекс для всего юрисдикционного административного процесса – имея в виду юрисдикционную деятельность не только судов, но и любых административных органов, обладающих правом привлечения к административной ответственности. Кодекс должен быть общим, процедура не может отличаться существенно в силу названных выше причин.

При этом считаю невозможными и неприемлемыми предложения по созданию "системы разрешения споров в рамках органов исполнительной власти путем развития административной юрисдикции, создания института административных судей, специализированных квазисудебных органов по разрешению споров."²⁰ По сложившейся правовой традиции привлечение к административной ответственности у нас осуществляют административные органы. Это такая ситуация в юрисдикционном процессе, где они выступают стороной его, выполняя возложенные на них функции государственного или муниципального управления. (Даже это, по мнению Конституционного суда – См. названные постановления – не соответствует Конституции.) Придать же им функции суда – значит сделать шаг назад. Сложности у судов в связи с рассмотрением некоторых категорий дел²¹ еще не повод к этому – существует процессуальный институт экспертизы, участия специалиста и т.п.

Пойдет ли законодатель по пути развития системы специальных административных судов, или вопросы административной юстиции останутся в ведении судов общей юрисдикции²², нормы, определяющие порядок, процедуру рассмотрения таких дел, должны быть общими как для судов, так и для административных органов до тех пор, пока они будут существовать в этой схеме. Все они должны действовать на основе принципов равноправия, состязательности сторон, непрерывности и непосредственности юрисдикционного процесса, использовать доказательства с соблюдением их относимости и допустимости,

²⁰ И.В. Решетникова, В.В. Ярков Гражданское право и гражданский процесс в современной России. Екатеринбург-М., 1999. С.227.

²¹ Там же. С.229.

²² См.: Старилов Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции. // Правоведение. 2000. №2. С.С.101-113.

обеспечивать участвующим в процессе лицам право на защиту и юридическую помощь и т.д.

Здесь я склонна согласиться с А.А. Деминим, что особенности процедуры разрешения финансовых, земельных, таможенных, налоговых, следственных, дисциплинарных и других споров, если таковые будут выявлены, после составления общих правил, "следовало бы выделить в общем Административно-процессуальном кодексе в отдельные главы особенной части в качестве частных процедур в рамках общих, предъявляемых к ним требований."²³ Другими словами, предполагаемый кодификационный акт в сфере административной юстиции должен быть единым – видимо, назрела необходимость принятия именно административно – процессуального кодекса.²⁴

Такой подход к оформлению процессуальной сферы юрисдикционного административного процесса подсказывает некоторые решения в отношении законодательства в остальной его части – материальном административном праве, а также – в неюрисдикционных областях административного права. Что касается материальных норм административного права, они, на мой взгляд, не могут на сегодняшний день существовать в рамках единого кодекса. Именно возникшее в жизни многообразие социальных отношений породило проблему "семейства административных наук"²⁵ Пугающее появление всего за несколько лет новых дисциплин финансового, налогового, таможенного, инвестиционного, информационного, экологического, муниципального, земельного, предпринимательского, образовательного и т.п. права является отражением усложнившейся социальной реальности и эти "новые" образования объективно не могут быть втиснуты в рамки единой отрасли административного права с единым материальным административным кодексом.

Кардинально иного мнения придерживается видный российский ученый В.Д. Сорокин. Он полагает, что "Кодекс РФ об административных правонарушениях" должен охватывать абсолютно все составы данного вида правонарушений независимо от ведомственного их содержания, необходимо ... четко закрепить положение, согласно которому ни один закон федерального уровня помимо КоАП не мог регулировать вопросы административной ответственности."²⁶ За "единый" КоАП высказались и участники 4-х "Лазаревских чтений."²⁷ Следует согласиться, что теоретически – это более

²³ Демин А.А. Указ. соч. С.12.

²⁴ На это указывает и судебское сообщество. Так, в Федеральной целевой программе " Организационное обеспечение деятельности арбитражных судов на период до 2010 года" также указано на необходимость создания административно-процессуального законодательства. // Российская юстиция. 2000. №11. С.11.

²⁵ Бачило И.Л. Актуальность проблем развития исполнительной власти в Российской Федерации. Выступление на "Лазаревских чтениях". О некоторых актуальных проблемах административного права. (По материалам "Лазаревских чтений". // Государство и право. 1997. №6. С.9.

²⁶ Сорокин В.Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности. // Правоведение. 1999. №1.С.54.

²⁷ См., например текст выступлений Кузьмичевой Г.А., Студеникиной М.С.и др. "Административная ответственности проблемы административного

логично и стройно, нежели полное отсутствие "материального" кодекса в административном праве. Усложнение социальной жизни и специфика института административной ответственности, которая всегда наступает за нарушение каких-либо "правил", не позволят в таком случае существовать нормам особенной части КоАП об ответственности в одном кодексе с самими нарушаемыми правилами. Таким образом, "материальный" административный кодекс должен состоять из одних лишь бланкетных норм. Полагаю, что несмотря на кажущуюся

логичность, неестественным является разрыв набора правил в определенной области регулирования и санкций за их нарушение и помещение их в разных нормативных актах.

Представляется, что в настоящее время весь массив материального административного законодательства не может существовать иначе, как в виде законов по отдельным вопросам или в виде "подотраслевых" административных кодексов – как, например, - Таможенный кодекс, готовящийся новый Налоговый кодекс и т.п. "Административное право должно оформить свой статус в качестве одной из основ формирования и развития публичного права."²⁸

Процессуальный же административный кодекс должен быть единым для всех органов, рассматривающих в настоящее время дела об административных правонарушениях. В перспективе же, в случае создания административных судов, полагаю целесообразным не только передачу им дел по жалобам на действия должностных лиц, но и дел о привлечении к административной ответственности с изъятием их из компетенции административных органов. Это соответствует упоминавшейся позиции Конституционного суда. Только это даст полноценную систему процессуальных гарантий и создаст, наконец, полноценную административную юстицию.

До сих пор остается открытой проблема законодательного регулирования неюрисдикционного административного процесса. Как общепроцессуальные, так и видовые принципы юридического процесса, адекватные правовой государственности, могут быть реализованы не иначе, как путем осознания важности регулирования процедур в этой сфере. А потому делом огромной важности можно считать принятие административно-процессуального кодекса в неюрисдикционной сфере (разные авторы именуют его по-разному – управленческий кодекс²⁹, кодекс государственной службы³⁰, просто –

права."Материалы 4-х "Лазаревских чтений".
2000. №10.С.23.

// Государство и право.

²⁸ Бачило И.Л. Актуальность проблем развития исполнительной власти в Российской Федерации. Выступление на "Лазаревских чтениях". О некоторых актуальных проблемах административного права. (По материалам "Лазаревских чтений". // Государство и право. 1997. №6. С.9.

²⁹ См.: Драма российского закона. С.23.

³⁰ См.: Бельский К.С. О предмете административного права. Выступление на "Лазаревских чтениях". О некоторых актуальных проблемах административного права. (По материалам "Лазаревских чтений". // Государство и право. 1997. №6. С.22.

административно-процессуальный кодекс³¹ и т.д.) Процедура во всех сферах осуществления государственной власти должна обладать высокой степенью

общности все по той же причине – в силу необходимости единства процессуальных гарантий физических и юридических лиц в отношениях с органами власти. Отсюда и требование общего кодификационного акта в этой сфере.

Не исключаю, что Процессуальный административный кодекс может быть и единым (1-ая часть – для юрисдикционного процесса, вторая – для неюрисдикционного). Хотя полагаю, что этот вопрос о размещении тех и иных норм в одном акте или разнесение их соответственно – в административно-процессуальный кодекс и кодекс государственной и муниципальной службы, не носит принципиального характера. Принципиально другое. Как уже отмечалось, позитивная неюрисдикционная процедура (неюрисдикционный юридический процесс) в не меньшей мере нуждаются в правовом регулировании на самом высоком уровне на основе принципов приоритета и уважения прав личности и т.п. " Важнейшим направлением в законотворческой деятельности в этой сфере является создание либо административно-процессуального кодекса, либо федерального закона об административной процедуре, который, в первую очередь, должен урегулировать процесс, связанный именно с изданием индивидуальных актов управления."³²

Хотелось бы думать, что приведенные доводы о необходимости широкого признания и самого пристального и срочного внимания к теории юридического процесса, являются достаточно убедительными, а приведенный пример с разрешением на основе теории юридического процесса конкретной правовой процессуальной проблемы – наглядным. Представляется, что в недрах процессуальной теории можно найти ответы на многие другие насущные вопросы, не разрешенные до сих пор в процессуальной сфере.

³¹ См.: Салищева Н.Г. Проблемы административно-правового статуса гражданина. Выступление на "Лазаревских чтениях". О некоторых актуальных проблемах административного права. (По материалам "Лазаревских чтений". // Государство и право. 1997. №6. С.28.

³² По материалам "Лазаревских чтений". // Государство и право. 1999. №10. С.7.