

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW


<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-976-989>

Научная статья

Правовое взаимодействие публичной власти и частных лиц в работах Н.Г. Салищевой: научное провидение

С.А. Порываев¹, Д.М. Мустафина-Бредихина²

¹ Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Российская Федерация;

² Российский университет дружбы народов (РУДН), г. Москва, Российская Федерация
 mustafina-dm@rudn.ru

Аннотация. Цель исследования — проследить научный путь развития взглядов Н.Г. Салищевой — видного ученого-административиста советского и российского периода — на взаимодействие интересов частных лиц и органов публичной власти, активное участие гражданина в данных правоотношениях. В статье с применением методов синтеза и анализа исследуются ее работы разных лет и трансформирующиеся взгляды на проблему восприятия личности в административном праве и административном процессе. Авторы указывают на восприятие позиций и идей Н.Г. Салищевой российским законодательством, в научной доктрине, а также на обозначенные ею возможности дальнейшего совершенствования нормативного правового регулирования осуществления публичной власти и усиления роли человека и гражданина в административном процессе с учетом изменений, происходящих в российском обществе. В заключении авторы отмечают вклад Н.Г. Салищевой в разработку кодифицированных нормативных правовых актов об административных правонарушениях, как в советский период, так и в период становления российского законодательства.

Ключевые слова: административные процедуры, субъективные публичные права, административный процесс, гарантии прав граждан, публичные и частные интересы, административная ответственность

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Информация о вкладе авторов: *Порываев С.А.* — сбор и обработка оригинальных трудов Н.Г. Салищевой, оформление выводов; *Мустафина-Бредихина Д.М.* — введение, заключение, обобщение выводов.

Дата поступления в редакцию: 18 июля 2022 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2022 г.

© Порываев С.А., Мустафина-Бредихина Д.М., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

Для цитирования:

Порываев С.А., Мустафина-Бредихина Д.М. Правовое взаимодействие публичной власти и частных лиц в работах Н.Г. Салищевой: научное провидение // *RUDN Journal of Law*. 2022. Т. 26. № 4. С. 976—989. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-976-989>

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-976-989>


Research Article

Legal interaction of public authorities and individuals in the works of N.G. Salischeva: scientific providence

Serguey A. Poryvaev¹ , Diana M. Mustafina-Bredikhina²  

¹ Russian State University of Justice, *Moscow, Russian Federation*

² Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), *Moscow, Russian Federation*

 mustafina-dm@rudn.ru

Abstract. The purpose of this article is to trace the scientific path of the development of the views of N.G. Salischeva, a prominent administrative scientist of the Soviet and Russian periods, on the interaction of the interests of individuals and public authorities, and active participation of a citizen in such legal relations. The article examines the researcher's works of different years and her evolving views on the issues of personality perception in administrative law and administrative process with the help of synthesis and analysis. The authors investigate the perception of Salischeva's positions and ideas in the Russian legislation, in scientific doctrine, as well as on outlined by her issues of furthering legal regulation of public power and strengthening the role of person and citizen in the administrative process, in terms of changes in the Russian society. In conclusion, the authors note Salischeva's contribution to the development of codified normative legal acts on administrative offenses, both during the Soviet period and the formation of Russian legislation.

Key words: administrative procedures, subjective public rights, administrative process, guarantees of citizens' rights, public and private interests, administrative responsibility

Conflicts of interest. The authors declare no conflict of interest.

The participation of the authors: *Poryvaev S.A.* — collection and processing of the original works of N.G. Salischeva, drawing conclusions; *Mustafina-Bredikhina D.M.* — introduction, conclusion, generalization of conclusions.

Article received 18th July 2022

Article accepted 15th October 2022

For citation:

Poryvaev, S.A., Mustafina-Bredikhina, D.M. (2022) Legal interaction of public authorities and individuals in the works of N.G. Salischeva: scientific providence. *RUDN Journal of Law*. 26 (4), 976—989. (in Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-4-976-989>

Введение

В течение всего своего научного пути Надежда Георгиевна Салищева придавала большое значение анализу административно-правового статуса личности как субъекта административно-правовых отношений, порядка ее взаимодействия

с публичной властью, защиты субъективных прав от неправомерных действий и решений органов и должностных лиц публичной администрации. Развитие и совершенствование административных процедур рассматривалось ею как важный элемент для обеспечения достижения указанных целей. Такую тенденцию можно отчетливо выявить, проследив взгляды Н.Г. Салищевой по данному вопросу, изложенные в трудах разных лет.

Еще в советское время, когда термин «административные процедуры» не применялся в науке и законодательстве, Н.Г. Салищева уже подчеркивала особую роль гражданина не как пассивного субъекта, а как активного участника административных и административно-процессуальных правоотношений, вытекающих из действия самого лица либо органов публичной администрации (органов государственного управления).

Административная правосубъектность личности в работах Н.Г. Салищевой

В 1964 г. Н.Г. Салищева выпустила по праву считающийся классическим труд — «Административный процесс в СССР». В тот период административному процессу не придавалось такое значение, как в последние десятилетия. Обозначая фактически новую отрасль права (оценка этой фундаментальной идее еще только будет дана в ближайшие годы), Н.Г. Салищева отмечала, что любой гражданин как субъект административно-публичных правоотношений имеет административную правоспособность и дееспособность (на сегодняшний день административная правосубъектность гражданина входит отдельным разделом во все учебники по административному праву). Наличие у гражданина конкретных прав и обязанностей порождает у органов государственного управления (публичной администрации) целый ряд обязанностей. Н.Г. Салищева обращала внимание на возможность гражданина обратиться в органы публичной администрации, при этом ему гарантируются следующие права:

- подача жалобы лично;
- ознакомление с материалами дела;
- заявление возражений и ходатайств (в том числе в целях дополнительной проверки обстоятельств);
- представление возражений;
- обжалование действий и решений органов публичной администрации (органов государственного управления);
- требование принудительного исполнения принятого по делу решения.

Обозначенные Н.Г. Салищевой постулаты позволяют нам говорить о зарождении административных процедур, которые предполагают «перекрестные» права и обязанности как не властвующих, так и властвующих субъектов публичных правоотношений (Salischeva, 1964:57).

Важно отметить, что Н.Г. Салищева не просто констатировала факт закрепления за субъектом административных правоотношений некоего набора прав: в тот далекий период автор обратила внимание на то, что деятельность государства должна демократизироваться, граждане должны все больше участвовать

в управлении государством и обществом, а государство, в свою очередь, должно обеспечить законность действий и решений, надлежащую внутриаппаратную дисциплину и гарантии защиты прав субъектов административных правоотношений (Salischeva, 1964:58). Следовательно, в трудах Н. Г. Салищевой гражданин рассматривался не как пассивный объект, а как активный и самостоятельный участник публичных правоотношений, который имеет свои права и интересы по отношению к государству, а также легальные механизмы их защиты и обеспечения, реализуемые в рамках административных процедур. При этом подобный статус граждан, несомненно, требует демократизации государственной власти и способствует вовлечению широких слоев населения в выработку и реализацию государственной политики, что сохраняет значимость и актуальность и в наше время. Любопытно, что спустя 4 года после появления указанного «программного» труда Н.Г. Салищевой в СССР был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»¹, утративший свою силу только на современном этапе развития законодательства, после издания Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»².

В важной работе 1970 года «Гражданин и административная юрисдикция в СССР» Н.Г. Салищева (Salischeva, 1970) углубила анализ административно-правового статуса гражданина и механизма реализации его прав и гарантий в сфере государственного управления (Salischeva, 2011:143). Н.Г. Салищева продолжила «демократизацию» правоотношений гражданина и государства, отметив, что гражданин вправе реализовывать закрепленные за ним права по собственной инициативе, но это провоцирует возникновение обязанности органов государственной власти совершить определенные действия с целью обеспечить реализацию прав конкретного гражданина. В то же время за гражданином параллельно закрепляется возможность защиты своих прав и законных интересов (если они нарушены) во внесудебном (административном) и судебном порядке (Salischeva, 2011:160—161), что также позволяет говорить о зарождении и развитии концепции административных процедур в данном научном труде. Далее Н.Г. Салищева пишет, что «субъективное административно-процессуальное право гражданина — это установленная и обеспеченная нормами советского административно-процессуального законодательства возможность гражданина как участника административного процесса действовать определенным образом и требовать определенных действий (исполнения установленных законодательством обязанностей) от других участников процесса (государственных и общественных органов) как в своих интересах, так и в... интересах других лиц» (Salischeva, 2011:161). Благодаря идеям Надежды Георгиевны Салищевой в отечественной административной науке создались предпосылки для развития концепции

¹ См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 17. Ст. 144.

² См.: Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 мая 2006 г. № 19. Ст. 2060.

субъективного публичного права, где гражданин обладает правами и гарантиями их реализации. Концепция субъективного публичного права активно развивается в современной российской науке административного права и нашла свое легальное закрепление, к примеру, в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, гарантирующем гражданам, оспаривающим в судах решения, действия и бездействие органов публичной власти, статус равноправных участников судопроизводства и гарантии его реализации. По сути, Н.Г. Салищева предвосхитила на несколько десятков лет конституционное положение о правах и свободах человека и гражданина как высшей ценности, ее концепция административной юрисдикции получила «человеческое измерение», обрела гуманистическую направленность (Shergin, 2016:14). Таким образом, ранние работы Н.Г. Салищевой обозначили несколько важных постулатов, которые реализовались в современном законодательстве:

- гражданин — активный участник административных правоотношений;
- за гражданином закреплён ряд прав, обязанностей и гарантий в публичном праве;
- права, обязанности и гарантии, имеющиеся у гражданина, пропорционально порождают у органа публичной администрации (органа государственного управления) ряд прав, обязанностей и гарантий;
- за гражданином закреплено право на судебную и внесудебную защиту своих нарушенных прав.

Административный процесс и административные процедуры

Как было указано ранее, Н.Г. Салищева уделяла достаточно внимания в своих научных трудах административному процессу как юрисдикционной деятельности, связанной с рассмотрением, во-первых, споров между гражданином и государством, во-вторых, — в связи с привлечением лица к административной ответственности. В постсоветский период Н.Г. Салищевой в теорию административного процесса включаются вопросы рассмотрения административных споров, производство по делам о привлечении к административной ответственности, а также деятельность, в которой органы публичной администрации (государственного управления), должностные лица публичной власти, осуществляя свою компетенцию, обязаны рассматривать в определенном порядке обращения организационно не подчиненных ему физических и юридических лиц в связи с реализацией их прав и законных интересов. Н.Г. Салищева, с учетом ее «личностной ориентированности» выработывала свои научную концепцию административных процедур, прежде всего, основываясь на взаимном возникновении прав и обязанностей как у органов публичной администрации (государственного управления), так и у частного лица (Salischeva, 2011:471).

Почему Н.Г. Салищева придавала такое важное значение административным процедурам? Почему, по ее мнению, так важно процессуальное закрепление действий и актов, принимаемых органами государственного управления (публичной администрации), а также реализации их взаимозакрепляемых с частными лицами прав и обязанностей? В развитие своих научных воззрений,

Н.Г. Салищевой совместно с Е.Б. Абросимовой была разработана концепция проекта федерального закона «Об административных процедурах» (Salischeva & Abrosimova, 2005). И снова Надежда Георгиевна ставит во главу угла гражданина и его частный интерес, приоритет охраны прав и свобод человека и гражданина. Обозначая презумпцию добросовестности заявителя и активность органов публичной администрации при рассмотрении административного дела (вытекающего из обращения заявителя), авторы подчеркивают целесообразность установления запрета на бессмысленное применение права (запрет на сверхформализм), запрет на вмешательство администрации в дела заявителя без обоснования необходимости такого вмешательства (Salischeva, 2011:547). По мнению Н.Г. Салищевой и Е.Б. Абросимовой, реализации ст. 18 Конституции РФ о том, что права и свободы человека «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием»³ должно способствовать именно надлежащее законодательное урегулирование административных процедур, которые должны быть открытыми и доступными. Гражданин должен иметь безусловное право обращения в любой орган государственного управления, на любом этапе получать информацию о рассмотрении его обращения. Кроме того, авторы отметили, что гражданин должен быть проинформирован об имеющихся у него правах и обязанностях: о возможности обращения, представления своих доказательств, истребования необходимых документов, о порядке обжалования решения органа (должностного лица) публичной администрации (Salischeva, 2011:540—550). Такой подход к определению прав и обязанностей участников правоотношений подчеркивает активную роль частного лица как субъекта, наделенного субъективными публичными правами и возможностями по их реализации. К сожалению, эти научные разработки пока не восприняты в полной мере законодателем. Отсутствие единого правового регулирования общих принципов реализации административных процедур, правового положения их участников, в том числе частных лиц, не позволяет в полной мере реализовать потенциал данного правового института по обеспечению субъективных публичных прав граждан и законности реализации публичной власти. Теория об административных процедурах, хотя и нашедшая свое частичное отражение в разработанных за последние десятилетия административных регламентах (который Надежда Георгиевна также отмечала в качестве механизма соблюдения баланса частных и публичных интересов) (Salischeva, 2011:520), а также фрагментарно — в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации⁴ и иных нормативных правовых

³ См., ст. 18 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2022).

⁴ См. напр.: Приказ Министерства юстиции РФ от 28 декабря 2018 г. № 307 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: www.pravo.gov.ru 11.01.2019 г.; Приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел

актах, до настоящего времени (в отличие от зарубежных стран⁵) не реализована в полной мере, а значит, идеи Н.Г. Салищевой очевидно еще найдут свое отражение в ближайшие годы в законодательстве нашего государства.

В завершение своих научных изысканий Надежда Георгиевна Салищева снова и снова возвращалась к ключевым принципам, определяющим статус частных лиц как субъектов административного процесса, которые, как было указано выше, красной линией пронизывали все ее научные труды (Shtatina, 2015:38). Оценивая принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, Н.Г. Салищева указывала на один из ключевых аспектов взаимодействия человека и государства — обязанность органов публичной администрации (государственного управления) и соответствующих должностных лиц информировать гражданина о ходе рассмотрения разрешаемых ими административных дел, как и о своей деятельности в целом, а также рассматривать и в случае обоснованности удовлетворять их ходатайства о истребовании необходимых доказательств и материалов. Обращаем внимание, что обозначенные Н.Г. Салищевой аспекты на сегодняшний день реализуются в деятельности органов публичной администрации, которые обязаны обеспечить открытость своей деятельности путем публикации докладов о своей работе, размещением информации на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и т.д. Таким образом, Н.Г. Салищева сформулировала важный тезис, который в дальнейшем будет воспринят многими учеными-административистами (Osintsev, 2016:178; Galligan, Polyansky & Starilov, 2002:202) и найдет свое отражение в науке административного права: частное лицо не должно быть в административном процессе «подчиненным», «бесправным» участником административных правоотношений, но должно иметь равный с органом (должностным лицом) публичной администрации статус участника публичных правоотношений. В ее трудах признается и обосновывается необходимость сочетания гарантий прав и свобод частных лиц, с одной стороны, и обеспечения законности публично-властной деятельности — с другой (Shtatina, 2017:19). И в целом гарантиям как элементам правового статуса в работах Н.Г. Салищевой придавалось большое значение (Yakimov, 2017:14. Khaustova, 2017: 2017; Ovcharova, 2017:29).

Важно также легальное закрепление указанных позиций. Необходимо отметить все более расширяющийся перечень нормативных правовых актов, закрепляющих право граждан активно участвовать в деятельности органов и должностных лиц публичной власти, а также обязанность таких органов и должностных лиц оказывать им содействие. Такие возможности, в частности, закрепляются в упомянутом ранее федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений

Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 09.06.2022).

⁵ См., напр.: Administrative Procedure Act (United States) 1946. Режим доступа: <https://journals.rudn.ru/index.php/law/about/submissions#authorGuidelines> (дата обращения: 12.07.2022); Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350#z1428> (дата обращения: 12.07.2022).

граждан»⁶, а также в федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁷.

Однако положительные возможности вышеуказанных и подобных им нормативных правовых актов сдерживаются несистемностью правового регулирования, которая не позволяет в полной мере обеспечить реализацию субъективных публичных прав частных лиц во взаимодействии с органами и должностными лицами публичной власти. Представляется, что главная проблема подобного правового регулирования заключается не в различающихся в разных законах перечнях прав граждан и их объеме (что на сегодняшний день имеет место), а, во-первых, в отсутствии или неточном формулировании принципов взаимодействия частных лиц и публичной власти (несмотря на активные попытки законодателя унифицировать взаимодействие гражданина и государства, в частности, путем создания портала государственных услуг и многофункциональных центров) и во-вторых, в несогласованности взаимных прав и обязанностей всех субъектов публичных правоотношений, что может приводить к снижению уровня правовых гарантий в публично-правовой сфере. Между тем возможность для частного лица активно участвовать в реализации публичной власти не просто в качестве пассивного получателя услуг от государства или исполнителя властных предписаний, но как активного лица, обладающего субъективными публичными правами и возможностями по их реализации, понимающего значение и гарантии этих прав, а также их взаимосвязь с обязанностями органов власти, способствует как улучшению положения самих частных лиц, так и укреплению и развитию общества и государства.

В этой связи нелишним будет вспомнить, что Н.Г. Салищева неоднократно указывала на важность принятия рамочного закона об административных процедурах (концепция которого была ей подготовлена). Указанный нормативный правовой акт мог обеспечить унификацию правового регулирования в публично-правовой сфере для обеспечения наиболее эффективной защиты прав частных лиц, а также реализации целей и задач публичной власти (Salischeva, 2011). Принятие подобного закона способствовало бы реализации принципов приоритета прав и свобод человека, обеспечению открытости и доступности административных процедур; соразмерности, экономии, а также языка административной процедуры, равенства всех перед законом и администрацией; доступности административной процедуры (Zyuzin, 2017; Buravlev, 2017).

Вклад Н.Г. Салищевой в разработку советского и российского кодифицированного законодательства об административных правонарушениях

Нельзя не отметить вклад Н.Г. Салищевой в разработку кодифицированных нормативных правовых актов СССР и впоследствии — Российской Федерации.

⁶ См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»//Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁷ См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»//Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

Ярый сторонник гуманистической теории, Надежда Георгиевна приветствовала введение в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях в 1980 г., в котором прозвучала тенденция к демократизации и гуманизации законодательства об административных правонарушениях. В литературе отмечается большой вклад Надежды Георгиевны (тогда еще сотрудника юридического отдела Президиума Верховного Совета СССР) в разработку кодифицированных нормативных актов, сделанный ею в виде предложений и замечаний (Ponizova, 2016:127). Многие концептуальные положения, внесенные Н.Г. Салищевой, нашли в дальнейшем свое отражение в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации, введенном в действие в 2002 году (речь идет, например, о выделении Общей и Особенной части) (Pobezhimova, 2019). Кроме того, еще в 80-е гг. XX в. Надежда Георгиевна активно продвигала мысль о необходимости утверждения республиканских кодексов об административных правонарушениях, и это действительно было впоследствии реализовано⁸. Дар научного провидения большого ученого отмечался и отмечается даже после ее ухода: многие ее идеи (например, законодательное закрепление термина «длящееся правонарушение», теория об административных процедурах) только будут реализованы в новом Кодексе об административных правонарушениях, разработка которого идет уже много лет (Salicheva, 2016), и иных нормативных правовых актах. Кроме того, Н.Г. Салищева всегда очень активно высказывала мысль о выделении в отдельный нормативный правовой акт Административно-процессуального кодекса Российской Федерации с целью обособления процессуальных норм. Работа над проектом такого кодекса также ведется уже много лет. Надежда Георгиевна оставалась до последних дней своей научной деятельности верна идеалам гуманизма и расширению объема прав человека и гражданина, в том числе при производстве по делам об административных правонарушениях, что обуславливало ее убеждение о разделении материальных и процессуальных норм, которое обеспечило бы «прозрачность» производства об административных правонарушениях.

Важно также отметить, что идеи Н.Г. Салищевой шли абсолютно в ногу со временем, ее воззрения, трансформировавшиеся вместе с происходившими в обществе и государстве изменениями, развивались параллельно, а иногда даже с опережением изменений в законодательстве других стран (Gross, 2001). Ей не была свойственна стагнация взглядов, которые развивались вместе с эволюцией страны. Так, Н.Г. Салищева стала свидетелем кардинальных изменений в нашем государстве, что еще более убедило ее в правильности направления научных исследований в сторону определения оптимального баланса частных и публичных интересов. В одной из своих работ она указывала: «переход к рыночной экономике породил обратную (в отличие от советского периода) тенденцию. Желание максимально освободиться от контрольных функций государства, переоценка

⁸ См., напр. Кодекс Республики Дагестан об административных правонарушениях от 13 янв. 2015 г. № 10 // Дагестан. Правда. 2015; Кодекс города Москвы об административных правонарушениях: закон г. Москвы от 21 нояб. 2007 г. № 45 // Ведомости Моск. гор. думы. 2008. № 12 и др.

возможностей стихийной рыночной саморегуляции общества привели к недооценке значимости публичных интересов и переоценке частных. Это повлекло падение жизненного уровня населения, кризисные явления в экономике и рост социальной напряженности в обществе. Описанные явления можно признать результатом отсутствия приемлемого баланса публичных и частных интересов. Последние представляют собой интересы физических и юридических лиц, а также их объединений» (Alkhimenko, Salishcheva & Grishkovets, 2011:102). Н.Г. Салищева отмечала, что чаще всего публичные и частные интересы не совпадают, но административное и административно-процессуальное законодательство должно стремиться к их гармонизации. Спустя несколько лет А.Б. Зеленцов указывал в своем научном исследовании, что «в правовой действительности вектор направленности личного и публичного интересов могут совпадать, что ведет к гармонизации отношений в обществе, что, собственно, может рассматриваться в качестве конечной цели существования права и правового регулирования» (Zelentsov & Nemytina, 2018).

Важным аспектом научных изысканий Н.Г. Салищевой являлись вопросы административной юстиции, которым она также уделяла много внимания. Так, Надежда Георгиевна много писала о необходимости создания административных судов и решению проблемы досудебного урегулирования публично-правовых споров, что позволило бы разгрузить судебную систему страны (Salishcheva & Abrosimova, 2008). И снова Н.Г. Салищева отмечает «силу личности»: гражданин, вне зависимости от своего статуса (физическое лицо, должностное лицо или индивидуальный предприниматель) должен обладать всей полнотой прав, должен быть «вооружен» против государства. Кроме того, она отмечает еще один важный элемент административной юстиции: по ее мнению, административная юстиция обладает контролирующим потенциалом, т.е. осуществляет внешний контроль за действиями административных органов и их должностных лиц по отношению к гражданам (Salishcheva & Khamaneva, 2002). И хотя концепция создания административных судов до настоящего времени не воспринята законодателем (несмотря на накопленный зарубежный опыт), анализ научных трудов Н.Г. Салищевой позволяет с уверенностью утверждать, что данная научная идея еще будет реализована в обозримом будущем.

Заключение

Проанализировав научные воззрения Н.Г. Салищевой, можно с уверенностью сказать, что красной нитью ее научных исследований стало пристальное внимание к личности человека и гражданина, обеспечению его прав при осуществлении правосудия, защите его интересов в досудебном и внесудебном порядке, соблюдению баланса частных интересов отдельной личности и публичного интереса общества и государства. С уверенностью можно назвать Надежду Георгиевну Салищеву одним из пионеров развития административного процесса как самостоятельной отрасли права, призванной обеспечить реализацию прав, обязанностей и гарантий субъектов административного права (монография

Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» была издана еще в 1964 г. (Salischeva, 1964). Примечательно, что роль личности в истории определяется не только обозначенными в научных трудах и выступлениях идеями, но реализацией этих идей на практике, научным «провидением», которое находит свое воплощение в конкретных законодательных инициативах. Например, идея о целесообразности законодательного закрепления досудебного урегулирования публично-правовых споров, высказанная еще в конце 1990-х, по сути, нашла свое отражение только в 2020—2021-х гг.

Представляется, что научное наследие Надежды Георгиевны Салищевой, вклад которой не оценим как в науку административного права и процесса, так и на развитие административного и административно-процессуального законодательства, с учетом ее глубоко гуманистического подхода к административному праву, в котором она видела прежде всего личность и его частный интерес, и только потом — интерес публичный, ее стремление к «прозрачности» взаимоотношений личности и государства, будет еще долгие годы нести в себе значительный потенциал для совершенствования правовой мысли и правовой жизни нашей страны, в особенности в сфере обеспечения баланса и согласованности прав и свобод личности и интересов общества и государства.

References / Список литературы

- Alkhimenko, V.V., Salishcheva, N.G. & Grishkovets, A.A. (2011) Public interest in administrative law. *Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*. (4), 98—129. (in Russian).
Альхименко В.В., Салищева Н.Г., Гришковец А.А. Публичный интерес в административном праве. // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 4. С. 98—129.
- Buravlev, Yu.M. (2017) Scientific views of Professor N.G. Salishcheva on the theory and legal regulation of administrative procedure and possibilities of application thereof at state service. *Administrative Law and Procedure*. (6), 52—55. (in Russian).
Буравлев Ю.М. Научные взгляды профессора Н.Г. Салищевой на теорию и правовое регулирование административной процедуры и возможности их применения на государственной службе // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 52—55.
- Galligan, D. Polyansky, V.V. & Starilov, Y.N. (2002) *Administrative law: the history of development and the main modern concepts* Moscow. Yurist Publ. (in Russian).
Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М.: Юрист, 2002. 410 с.
- Gross, E. (2001) Human Rights in Administrative Proceedings: A Quest for Appropriate Evidentiary Standards. *California Western International Law Journal*. (31) 2, 215—239.
- Khaustova, O.I. (2017) Administrative liability principles: Implementation issues and solution means (Based on the Scientific works of Honored Lawyer of the Russian Federation N.G. Salischeva). *Administrative Law and Procedure*. (6), 30—34. (in Russian).
Хаустова О.И. Принципы административной ответственности: проблемы реализации и пути их решения (на основе научных работ Заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой) // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 30—34.
- Osintsev, D.V. (2016) *System of administrative law (methodology, science, regulation)*. Moscow, INFRA-M Publ. (in Russian).
Осинцев Д.В. Система административного права (методология, наука, регламентация). М.: ИНФРА-М, 2016. 228 с.

- Ovcharova, E.V. (2017) Role of the scientific works of Professor N.G. Salishcheva in forming a concept of new project of the Administrative offence Code of the Russian Federation. *Administrative Law and Procedure*. (6). 25—29. (in Russian).
Овчарова Е.В. Роль научных трудов профессора Н.Г. Салищевой в формировании концепции проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Административное право и процесс*. 2017. № 6. С. 25—29.
- Pobezhimova, N.I. (2019) Institute of Administrative Responsibility. In: *Actual problems and prospects of administrative law and administrative procedural law: Collection of scientific articles*. Moscow, RGUP Publ. pp. 16—23. (in Russian).
Побежимова Н.И. Институт административной ответственности // *Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права: сборник научных статей*. М.: РГУП, 2019. С. 16—23.
- Ponizova, E.V. (2016) Nadezhda Georgievna Salishcheva (09.30.1924—06.20.2016): obituary. *State and law*. (10), 127—128. (in Russian).
Понизова Е.В. Надежда Георгиевна Салищева (30.09.1924—20.06.2016): некролог // *Государство и право*. 2016. № 10. С. 127—128.
- Salischeva, N.G. (1964) *Administrative process in the USSR*. Moscow, Yuridicheskaya literatura. (in Russian).
Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964. 158 с.
- Salischeva, N.G. (1970) *Citizen and administrative jurisdiction in the USSR*. Moscow. Nauka Publ. (in Russian).
Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970. 164 с.
- Salischeva, N.G. & Khamaneva, N.Y. (2002) Administrative justice, administrative proceedings. *State and law*. (1), 5—11. (in Russian).
Салищева, Н.Г., Хаманева, Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // *Государство и право*. 2002. № 1. С. 5—11.
- Salischeva, N.G. & Abrosimova, E.B. (2002) On the problems of formation of the Institute of administrative procedure in the Russian Federation. *Konstitutsionnoe Pravo: Vostochno-evropeyskoe Obzrenie*. (4), 131—141. (in Russian).
Салищева Н.Г., Абросимова Е.Б. О проблемах формирования в Российской Федерации института административной процедуры // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение*. 2002. № 4. С. 131—141.
- Salischeva, N.G. (2004) Problematic issues of the administrative process. In: *Administrative law and administrative process: actual problems. Digest of articles*. Moscow, Yurist Publ. pp. 221—231. (in Russian).
Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // *Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. Сборник статей*. М.: Юрист, 2004. С. 221—231.
- Salischeva, N.G. & Abrosimova, E.B. (2005) Administrative reform and administrative process in Russia. *Konstitutsionnoe Pravo: Vostochno-evropeyskoe Obzrenie*. (3), 149—162. (in Russian).
Салищева Н.Г., Абросимова Е.Б. Административная реформа и административный процесс в России // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение*. 2005. № 3. С. 149—162.
- Salischeva, N.G. & Abrosimova, E.B. (2008) Judicial support of administrative reform, or once again about administrative reform. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obzrenie*. 5 (66), 22—34. (in Russian).

- Салищева Н.Г., Абросимова Е.Б. Судебное обеспечение административной реформы, или вновь об административной реформе // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 5 (66). С. 22—34.
- Salischeva, N.G. (2011) *Favorites*. Moscow, RAP Publ. (in Russian).
Салищева Н.Г. Избранное. М.: РАП, 2011. 568 с.
- Salischeva, N.G. & Shtatina, M.A. (2016) New laws of draft of new code of administrative offences of the Russian Federation. *Russian justice*. (S1), 150—161. (in Russian).
Салищева Н.Г., Штатина М.А. Новеллы проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Российское правосудие. 2016. № S1. С. 150—161.
- Shergin, A.P. (2016) Humanistic concept of administrative jurisdiction of Nadezhda Georgievna Salishcheva. In: *Actual problems and prospects of administrative law and administrative procedural law: Collection of scientific articles*. Moscow, RGUP Publ. pp. 8—16. (in Russian).
Шергин А.П. Гуманистическая концепция административной юрисдикции Надежды Георгиевны Салищевой // Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права: сборник научных статей. М.: РГУП, 2019. С. 8—16.
- Shtatina, M.A. (2017) Evolution of the theory of administrative process in the scientific works of Honored Lawyer of the Russian Federation N.G. Salischeva. *Administrative Law and Procedure*. (6), 19—24. (in Russian).
Штатина М.А. Эволюция теории административного процесса в научных работах Заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 19—24.
- Shtatina, M.A. (ed.). (2015) *Administrative process: textbook for undergraduate and graduate studies* Moscow. Yurayt Publ. (in Russian).
Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Штатиной. М.: Юрайт, 2015. 364 с.
- Yakimov, A.Yu. (2017) Systematic approach to the analysis of proceedings on administrative offense proceedings in the scientific works of Professor N.G. Salishcheva. *Administrative Law and Procedure*. (6), 13—18. (in Russian).
Якимов А.Ю. Системный подход к анализу производства по делам об административных правонарушениях в научных трудах профессора Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 13—18.
- Zelentsov, A.B. & Nemytina, M.V. (2018) Public Interests and egal Constructions Derived from Them. *RUDN Journal of Law*. 22(4), 425—462. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2018-22-4-425-462> (in Russian).
Зеленцов А.Б., Немытина М.В. Публичные интересы и производные от них юридические конструкции // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2018. Т. 22. № 4. С. 425—462. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2018-22-4-425-462>
- Zyuzin, V.A. (2017) *Role of the scientific works of Honored Lawyer of the Russian Federation N.G. Salishcheva in forming administrative procedure concept*. *Administrative Law and Procedure*. (6), 47—51. (in Russian).
Зюзин В.А. Роль научных исследований Заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой в формировании концепции административной процедуры // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 47—51.

Сведения об авторах:

Порываев Сергей Александрович — кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса имени Н.Г. Салищевой, Российский государственный университет правосудия; Российская Федерация, 117418, г. Москва, ул. Новочеремушkinsкая, д. 69

ORCID ID: 0000-0001-8313-655X

e-mail: dwimmorberg@yandex.ru

Мустафина-Бредихина Диана Мядхатовна — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и финансового права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов (РУДН); Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ORCID ID: 0000-0003-3023-6631

e-mail: mustafina-dm@rudn.ru

About the authors:

Sergey A. Poryvaev — Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Administrative Law and Process named after N. G. Salishcheva, Russian State University of Justice; 69 Novocheremushkinskaya str., Moscow, 117418, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0001-8313-655X

e-mail: dwimmorberg@yandex.ru

Diana M. Mustafina-Bredikhina — Candidate of Legal Sciences, Senior Lecturer at the Department of Administrative and Financial Law, Law Institute; Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0003-3023-6631

e-mail: mustafina-dm@rudn.ru