

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Раздел II ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Севрюгин В. Е.,
*профессор кафедры
теоретических и публично-правовых дисциплин
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации*

О современном понимании и сущности административного процесса как юридической категории

Административный процесс является особой разновидностью юридического процесса и ему присущи все признаки последнего.

В юридической литературе по общей теории права так же как и в ряде отраслевых наук встречается существенный разнобой в определениях понятия «юридический процесс», «административный процесс». В общеправовой науке доминирует несколько различных подходов к определению его понятия и сущности. Во-первых, юридический процесс это юрисдикционная и иная охранительная деятельность органов правосудия (деятельность направленная на разрешение споров о праве и осуществлении правового принуждения). В данном контексте процессуальное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления правосудия, в связи с ним или в связи с деятельностью, подготавливающей осуществление правосудия. Во-вторых, юридический процесс это юрисдикционная и иная охранительная деятельность уполномоченных органов государства и других субъектов. Под процессуальным правом, в данном случае, понимается совокупность правовых норм, регулирующих деятельность направленную на разрешение споров о праве и осуществление правового принуждения. В-третьих, юридический процесс это вся правоприменительная и правотворческая деятельность компетентных органов государства. В связи с этим пониманием процесса, процессуальное право призвано регулировать общественные отношения, складывающиеся в процессе правотворчества и процессе применения норм

материального права. В-четвертых, юридический процесс это процесс реализации материально-правовых норм безотносительно к формам такой реализации. В этом случае, процессуальное право представляет собой «инструкцию» по реализации права материального. Данный подход не позволяет определить предмет процессуального права и провести четкую границу между материальными и процессуальными явлениями в праве. В-пятых, юридически процесс это вся юридическая деятельность государственных органов (правотворческая, правоисполнительная, учредительная, контрольно-надзорная, исполнительно-распорядительная). Соответственно, под процессуальным правом понимается вся совокупность правовых норм, регулирующих эту деятельность [1, с.41-42].

Действующее российское законодательство закрепляет разные по своему содержанию виды юридических процессов: гражданский, уголовный, административный, арбитражный, конституционный судебный, избирательный, налоговый, бюджетный, регистрационный, контрольно-надзорный, исполнительный, наградной, и другие. В связи с этим в научной и учебной литературе по общей и отраслевой теории права получило широкое распространение мнение о том, что каждому виду государственно-властной деятельности присущ свой вид юридического процесса и, соответственно, свои подходы к определению его понятия и сущности.

Предпринятые в настоящем исследовании методы системного и сравнительно-правового анализа существующих в общей и отраслевой процессуальной теории права различных подходов и точек зрения ученых к определению понятия юридического процесса свидетельствуют о том, что сущность, юридического процесса, по-прежнему, остается не ясной, не определенной и рассматривается процессуальной наукой как форма осуществления разных по содержанию видов государственно-властной деятельности с их безбрежно расширяющимся перечнем видов. Отсутствие в правовой науке общепризнанного определения понятия юридического процесса, его содержания и функций является серьезным тормозом на пути выработки единого подхода к его толкованию, определению его роли и места в структуре права, в механизме правового регулирования. В результате чего, в административно-процессуальной науке последнего столетия, так и не выработано единого мнения о сущности, содержании и правовой природе административного процесса и соответствующей отрасли административно-процессуального права.

Сложившаяся в постсоветский период в России негативная тенденция, сдерживающая поступательное развитие и формирование новой модели административного процесса в направлении создания самостоятельной отрасли российского права, связана с многими негативными факторами. Во-первых, это отсутствие методологической концепции исследований юридического процесса, в целом, и административного процесса, в частности, в связи с недостаточной изученностью факторов процессуализации правового регулирования[2, с.88-99]. Во-вторых, отсутствие необходимого, отвечающего потребностям времени и демократическим принципам современного правового государства, доктринального обеспечения административного процесса. Основанного не на старом, компетенционном подходе к его толкованию (юрисдикционной и управленческой концепции)[3], а на базе новых теоретических подходов в доктринальном переосмыслении целей, задач и перспектив административно-правового регулирования. В-третьих, в науке административного и административно-процессуального права, в других отраслевых процессуальных науках, так же как и в общей теории права, остается не решенным вопрос о понятии «процесс» как юридической категории. Не выработан единый критерий о ключевых понятиях, правовой природе, содержании и структуре административного процесса. В результате чего развитие теории административного процесса остановилось на уровне его понимания в качестве исполнительной и распорядительной деятельности органов государственной власти в целом (широкое понимание административного процесса) либо деятельности специальных органов по урегулированию до судебных споров в административном порядке и применению мер административно-правового принуждения (узкое понимание административного процесса). В-четвертых, недооценка роли, места и значения в формировании современной модели административного процесса, привела к противоречивости и хаотичности правового регулирования в важнейших социально значимых областях государственного управления и, особенно, в сфере исполнительной власти. В-пятых, в настоящее время уже со всей очевидностью проявилась проблема нарастающего несоответствия административного и административно-процессуального законодательства требованиям эффективной организации и функционирования системы исполнительной власти. В результате чего демократические принципы современного социального правового государства перестали действовать в системе административно-правовых отношений, поскольку не нахо-

дят адекватной институализации и прямого правового действия. В-шестых, по многим сопоставимым показателям (обеспечение прав и свобод человека и гражданина, создание эффективного механизма защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц от неправомерного вмешательства органов и должностных лиц официальной власти, обеспечение законности в сфере публичного управления) современное административное право и административный процесс не отвечают современным требованиям и стандартам демократического правового государства.

Оригинальную для своего времени концепцию управленческого процесса, не утратившая своей актуальности и в настоящее время, в середине 60-х годов прошлого века предложил В.Д. Сорокин в своей докторской диссертации, защищенной в 1968 году на юридическом факультете Ленинградского государственного университета. Суть доктринальных положений этой концепции состоит в следующем. Во-первых, юридический процесс. Если рассматривать его в целом, представляет собой ярко выраженную государственно-властную деятельность, с помощью которой решения органов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) облачаются в предусмотренную законом юридическую форму — правовые акты, как нормативные, так и индивидуальные. Во-вторых, единство властной природы всех видов юридического процесса не только не исключает, но, напротив, предполагает известные различия чисто технического характера. Законодательный процесс как юридическая форма реализации одноименной ветви государственной власти находится в сфере «своей» материальной отрасли — конституционного права и не выходит за ее пределы. Гражданский и уголовный процессы выражают властную природу правосудия и участвуют в реализации норм практически всех материальных отраслей права. Административный процесс (как бы его не рассматривать — узко или широко) является процессуальной формой исполнительной ветви власти. В-третьих, определяющую роль в отправлении юридического процесса принадлежит органам соответствующих ветвей единой государственной власти. У каждого вида юридического процесса есть свой властный источник — соответствующая ветвь государственной власти. В соответствии с принципом разделения властей, закрепленного в статье 10 Конституции Российской Федерации. Этот вывод имеет исключительно важное значение. Впервые в конституционно-правовой норме (пункте «к» части 1 статьи 72), административное и административ-

но-процессуальное законодательство получили столь высокий статус. Это обстоятельство позволяет более четко определить место административно-процессуального права и законодательства в системе российского права. В-четвертых, главной особенностью процесса является то, что это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая как по своей цели, так и по конечному результату. Смысл и назначение юридического процесса любого вида (законодательного, гражданского, уголовного, административного, бюджетного) — достижение предусмотренного законодательством юридического результата, модель которого заложена в соответствующей материальной норме, и оформленного в виде соответствующего юридического акта — закона, постановления, решения, приговора, определения суда, акта органа исполнительной власти или его должностного лица. В-пятых, любой вид юридического процесса это не застывшее понятие, а развивающееся динамичное явление, представляющего собой достаточно сложную деятельность соответствующих органов государственной власти, посредством которой реализуются их функции — законодательные, исполнительные, судебные, контрольно-надзорные, правоохранительные и другие. Поскольку задачи и содержание деятельности этих органов различны, то, соответственно, разнообразны и процессуальные формы реализации этой деятельности. Для административного, гражданского и уголовного процессов характерно то, что они объединяют ряд производств, предусмотренных соответствующим процессуальным законодательством. В то же время такие виды процессов, как законодательный и бюджетный, производств не имеют. Каждый вид процесса (вне зависимости от наличия или отсутствия в его структуре производств) представляет собой деятельность, проходящую определенные стадии, логически следующих одна за другой, этапы, в пределах которых законодательством предусмотрено совершение процессуальных действий. Количество таких стадий, их содержание и последовательность специфичны для каждого вида процесса. В-шестых, процесс как деятельность юридическая, и по своему содержанию, и по конечным результатам, объективно нуждается в специальном правовом регулировании. Такое регулирование, с разной степенью детализации, охватывает все стороны процессуальной деятельности различных государственных органов и осуществляется с помощью процессуальных норм, играющих важную роль в системе права. В-седьмых, юридический процесс так же как и его органическая составная часть, административный процесс, являются совер-

шенно необходимым элементом механизма правового регулирования, который наряду с предметом и методом правового регулирования действует на уровне всей системы российского права [4, с.17-45].

Приведенные системные признаки и выявленные особенности позволили В.Д. Сорокину дать развернутое определение понятия административный процесс как «урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс — это такая деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права» [5, с. 128-129].

Представляется, что предложенную более полувека назад В.Д. Сорокиным концепцию административного процесса, следует признать как доктринальную в российском административном праве и административно-процессуальном праве. И на этой основе продолжать поиск компромиссного решения. Следует признать, что компетенционный критерий, в свое время выбранный к определению содержания административного процесса, имеет право на существование, но он в настоящее время начинает серьезно сдерживать поступательное развитие теории административного процесса. Создание современной базовой модели административного процесса и соответствующей отрасли административно-процессуального права предполагает появление новых теоретических подходов в доктринальном осмыслении цели, задач и перспектив административно-правового регулирования.

Представляется, что в настоящее время одним из новых и перспективных направлений развития теории административного процесса является интегративный подход к пониманию, содержанию и сущности административного процесса. Суть его состоит в том, что понятием «административный процесс» охватывается не только деятельность органов публичной администрации по разрешению подведомственных им административных дел (административно-процедурный и административно-юрисдикционный процессы), но и деятельность судов по рассмотрению в рамках административного судопроизводства судебных дел, возникающих из административных правоотношений (судебный административный процесс). Авторы предлагают объединить в один, единый административный процесс существующие два самостоятельных вида правоприменительного

процесса — судебный и не судебный, поскольку они имеют одно общее основание — административное дело и одну общую цель — правильное и законное разрешение данного дела [6, с. 12].

В структуре административного процесса, в зависимости от его места и назначения в механизме административно-правового регулирования, а также административно-правовой защиты и субъектов, его организующих и осуществляющих, предлагается выделить два подвиды такого процесса: 1) исполнительно-административный, осуществляемый органами и должностными лицами публичной администрации в целях первичного, полного или частичного разрешения подведомственных им административных дел; и 2) судебно-административный, осуществляемый судами (судьями) в целях продолжения и завершения разрешения административных дел, возбужденных и частично разрешенных органами и должностными лицами публичной администрации, либо в целях проверки законности принятых указанными органами и должностными лицами по рассмотренным ими административным делам решений (правовых актов), совершенных ими в рамках этих дел действий (бездействия)[7, с. 94-96].

Такой подход к современному пониманию административного процесса, по мнению авторов, согласуется с принятой и успешно существующей концепцией построения уголовного процесса, с структуре которого выделяется не судебное производство по расследованию уголовных дел (осуществлению дознания) и судебное производство данных дел по существу.

Таким образом, административный процесс, в его рамочном понимании, может быть определен как «властная деятельность органов и должностных лиц публичной администрации, а также судов (судей) по разрешению в соответствии с установленной законом административной и судебной процедурами подведомственных им административных и судебно-административных дел» [8, с. 95].

© Севрюгин В. Е., 2022

Список литературы:

1. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: НОРМА. 2003. С. 42-42.
2. Серков П.П. К вопросу о современном понимании юридического процесса/ Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Выпуск: Административный процесс. 2015. № 8. с. 88-99.

3. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса \ Правоведение. 1962. № 2. С. 41-51; Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: 1964. С. 14.

4. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М.: Юридическая литература. 1968. С. 17-44.

5. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М.: Юридическая литература. 1972. с. 128-129.

6. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право России: концептуальные проблемы современного развития/ Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 12.

7. Кононов П.И. Современные проблемы понимания и законодательной регламентации административного процесса/ Проблемы административного процесса в государственном управлении: тезисы докладов участников Междунар. Науч.-практ. Конференции (3 апреля 2015 г. Москва)/ Отв. Ред. С.А Старостин. М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. С. 94-96

8. Кононов П.И. Там же, с.95.