

Севи́рюгин Виктор Егорович,
профессор кафедры теоретических
и публично-правовых дисциплин
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Аннотация. На основе системного и сравнительно-правового анализа нормативных правовых актов с привлечением работ российских и зарубежных ученых, результатов современных исследований в настоящей статье в порядке постановки проблемы дается краткая характеристика административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права. На основе доктринальных положений российского и зарубежного административного и административно-процессуального права и законодательства исследуются понятие, содержание, структура и система построения административно-процессуального права Российской Федерации.

Ключевые слова: понятие, предмет, система права, отрасль права, отрасль законодательства, процессуальный институт.

Постановка вопроса о самостоятельности существования административно-процессуального права как отрасли российского права (так же как и любой другой процессуальной отрасли права, претендующей на автономное существование) возможна лишь в том случае, когда рассматриваемая совокупность большой группы однородных правовых норм имеет свой собственный специфический предмет правового регулирования, представляет собой логически выстроенную систему, позволяющую данной группе обособившихся норм выступать в этой системе права автономно, и формально может быть обособлена от других смежных отраслей. Рассматривая с этих позиций вопрос о необходимости возникновения и самостоятельности функционирования процессуальных отраслей права, видный теоретик права С.С. Алексеев отмечал, что на предмет любой процессуальной отрасли права существенное влияние оказывает характер предмета той материальной отрасли права, с которой данная процессуальная отрасль наиболее тесно связана. Подобная обусловленность определяется прежде всего назначением любой процессуальной отрасли обеспечить реализацию

правовых норм материальных отраслей, и, главным образом, своей одноименной материальной отрасли¹.

Развивая это теоретическое положение, В.Д. Сорокин, используя системный подход в своем научном исследовании данной проблемы, выделил и аргументированно обосновал наличие трех взаимосвязанных системных критериев, определяющих возникновение новых процессуальных отраслей российского права. Во-первых, наличие своего предмета правового регулирования (то есть наличие соответствующей, отличающейся от иных групп общественных отношений, сложившихся в социально-правовой среде). Во-вторых, наличие соответствующей степени внутренней организации, позволяющей данной группе норм выступать элементом системы права в целом (то есть наличие определенной внутренней структуры, элементами которой являются процессуальные институты). В-третьих, способность взаимодействовать с иными отраслями как системами одного и того же уровня. Эти признаки присущи в полной мере только трем группам процессуальных норм, образующим, соответственно, три процессуальные отрасли: гражданско-процессуальное, уголовно-процессуальное и административно-процессуальное право².

Наличие вышеперечисленных системных признаков является бесспорным доказательством, подтверждающим статус классических отраслей процессуального права — уголовно-процессуального и гражданско-процессуального права. Что касается административно-процессуального права, то оно имеет своей задачей реализацию не только своей одноименной материальной отрасли, но и тесно связанного с ним целого ряда иных, смежных материальных отраслей права: конституционного, муниципального, земельного, налогового, финансового, бюджетного, таможенного, экологического, и других. Поэтому не случайно административное право проявляет свою регулятивную роль там, где действуют нормы других материальных отраслей российского права. То есть там, где складываются управленческие по своей сути отношения, входящие в предмет других материальных отраслей, что, однако, не исключает их из механизма административно-правового регулирования³. Очевидно, что административно-процессуальное

¹См.: *Алексеев С.С.* Общие теоретические проблемы советского права. М.: Госиздат, 1961, С. 159.

²См.: *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. М.: Юрид. лит., 1972. С. 52–77.

³См.: *Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова.* М.: Юристь, 2000. С. 19–21.

право по объему регулируемых отношений охватывает потребности многих материальных отраслей российского права, а не только своей одноименной отрасли. Для данной большой группы однородных административно-процессуальных норм характерна высокая степень внутренней организации, соответствующая уровню самостоятельной и самодостаточной отрасли российского права, что дает веские объективные основания рассматривать обособившуюся группу однородных административно-процессуальных норм в качестве самостоятельной отрасли российского права.

В число обязательных системных признаков не вошел традиционный метод правового регулирования. По мнению В.Д. Сорокина, его отсутствие обусловлено единым предметом правового регулирования. Поэтому метод правового регулирования не может «принадлежать» каждой отрасли процессуального права по отдельности, а является достоянием всей системы права в целом, поскольку отражает особенности права как социального регулятора отношений социально-правовой среды.

Что касается других групп процессуальных норм, не обладающих перечисленными выше системными признаками, то они продолжают действовать в границах соответствующих материальных отраслей российского права, не выходя за их пределы.

В постсоветский период, особенно в связи с появлением нового рыночного законодательства с его ориентацией на западные стандарты демократии, федеральным законодателем принято большое количество новых нормативных правовых актов сомнительного качества. Появились новые, так называемые, комплексные материальные отрасли российского права, стали отслаиваться от традиционных базовых, профилирующих отраслей и бурно размножаться новые сомнительные отрасли процессуального права. На основе поверхностного анализа правовых основ той или иной отраслевой либо межотраслевой деятельности и опираясь при этом не на серьезную научную теорию, а на принятые для обслуживания этой деятельности один или пару федеральных законов, такие авторы делают смелые заявления об «открытии» новой самостоятельной отрасли российского права. Подобные «научные открытия» наносят серьезный ущерб юридической науке, ослабляют ее методологическую базу, ведут к деградации принципов классической юриспруденции.

Давно известно, что сама природа отрасли права исключает возможность существования комплексных отраслей права в отличие от комплексных отраслей законодательства. По определению понятно, что право и закон отрасли права и отрасли законодательства — разные

по смыслу и содержанию правовые явления, произвольно смешивать и отождествлять которые нельзя. Подобное отождествление, отмечал Ю.А. Тихомиров, упрощает и вульгаризирует представление о праве и законе. Первое как явление и понятие богаче и шире второго. Оно отражает и передовые теории, и концепции, и правосознание, и правовые нормы, и акты. Не следует законам поспешно присваивать ранг права, а отрасли законодательства механически объявлять отраслями права. Для появления новой отрасли права, помимо нормативного акта, регулирующего соответствующие правоотношения, необходимо фактическое существование большой группы правовых норм, регулирующих не обособленный (узкий), а достаточно широкий, объемный круг общественных отношений.

Совокупность межотраслевых комплексных правовых институтов только тогда может квалифицироваться как новая самостоятельная отрасль права, когда она приобретает качественно новые свойства и, следовательно, утрачивает признак комплексности¹.

Примером скороспелого «научного открытия» новой процессуальной отрасли российского права является появление арбитражного процессуального права. Оно неожиданно приобрело характер самостоятельной процессуальной отрасли в связи с принятием Арбитражно-процессуального кодекса и созданием системы арбитражных судов. Хотя, по своей сути, арбитражно-процессуальное право дублирует однородные правоотношения, имеющие гражданско-процессуальный характер и вынуждено повторять нормы гражданского процессуального права. В настоящее время арбитражно-процессуальное право воплощает в себе двойной стандарт, не имеющей право на отдельное самостоятельное существование, но реально существующее в системе российского права².

Другим примером странного обособления от гражданско-процессуального права с претензией на самостоятельное существование как отрасли российского права является исполнительное право. Его появление связано с вступлением в силу в 1997 году двух федеральных законов «Об исполнительном судопроизводстве» и «О судебных приставах». В действительности исполнительное производство является лишь заключительной стадией гражданского процесса, в которой происходит реальное восстановление субъективных прав участников

¹ Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 18–19.

² Фурсов Д.А. Понятие отрасли арбитражно-процессуального права // Государство и право. 1999. № 1. С. 29–30.

гражданского оборота¹. Процессуальные институты исполнения уголовного и административного наказаний существуют в рамках, соответственно, Уголовно-процессуального кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Одним из многочисленных претендентов на автономное существование как отрасли процессуального права России является конституционно-процессуальное право (судебный конституционный процесс)².

Вопрос о месте конституционного правосудия, конституционно-процессуального права как самостоятельной отрасли в системе процессуального права России во многом является спорным, что предопределяется его слабой научно-теоретической разработанностью. Что касается существования судебного права в качестве самостоятельной комплексной отрасли российского права, то юридическая конструкция, в свое время предложенная ее авторами, не соответствует сложившемуся в общей теории права и российской юридической науке определению отрасли права³. Вопрос о месте конституционного правосудия, конституционно процессуального права как самостоятельной отрасли в системе процессуального права России во многом является спорным, что предопределяется его слабой научно-теоретической разработанностью.

Аналогичным образом, на автономное существование как отдельной самостоятельной отрасли российского права претендуют налоговое процессуальное право, судебное административное право⁴, и ряд других отраслей.

Ретроспективный анализ действующего административного и административно-процессуального права и законодательства России свидетельствует о том, что оно, во-первых, не соответствует ни стандартам, ни масштабам демократического социального правового государства, ни запросам современного гражданского общества.

Во-вторых, закрепленные в статье 1 Конституции Российской Федерации демократические принципы и стандарты правового государства все еще не действуют в системе административно-правовых

¹ См.: Гражданский процесс / под ред. М.К. Треушникова. М., 1998. С. 376–377.

² *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие: Судебное конституционное право и процесс. М., 1998.

³ См.: Проблемы судебного права / под ред. В.М. Савицкого. М., 1983.

⁴ См.: *Зеленцов А.Б.* Административная юстиция как судебное административное право и процесс: концептуальные проблемы. Монография. М.: Буки-Веди, 2014. С. 35–52.

отношений и еще не нашли необходимой их высокому статусу, адекватной институализации.

В-третьих, устаревшие советские доктрины административного права, административно-процессуального права и процесса перестали соответствовать целям и задачам публичного управления и нуждаются в формировании современной концепции, отвечающей потребностям времени, системы административного и административно-процессуального законодательства.

В-четвертых, по многим сопоставимым показателям (обеспечение демократических прав и свобод человека и гражданина, создание эффективного механизма защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц от неправомερных действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной власти, обеспечение законности в сфере публичного управления) современное административно-процессуальное право и законодательство не отвечают требованиям и стандартам правового государства и современного гражданского общества. И, как следствие, до настоящего времени остается дискуссионным вопрос о месте и роли процессуальных норм в структуре российского права, так же, как и проблема существования административно-процессуального права в качестве самостоятельной отрасли российского права. Как минимум цели и задачи публичного управления в современном гражданском обществе должны соответствовать конституционным целям и задачам современного демократического социального правового государства. В соответствии с данной целью и задачами в коренном реформировании и обновлении нуждаются базисные условия построения российской модели административного процесса и административно-процессуального права.

Сегодня для всех очевидно, что в современном гражданском обществе, закрепившем в основном законе страны, высшей ценностью человека, его права и демократические свободы, именно развитие административно-процессуальное право, опосредуя взаимодействие государства и личности, является надежным гарантом ее гражданских прав и свобод.

Предпринятые в последнее десятилетие попытки ученых-административистов, депутатов Государственной Думы, работников правоохранительных органов, правозащитников реформировать законодательство об административной ответственности, административно-процессуальное законодательство, построить современную российскую модель административного процесса и административно-процессуального права и адаптировать к новым условиям и потребностям развития правового государства и современного гражданского

общества связаны, прежде всего, с острой потребностью в административно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина от неправомερных посягательств органов и должностных лиц публичной власти, строгого соблюдения законности в сфере публичного управления.

К сожалению, существующие в юридической литературе и на практике различия во мнениях о статусе административно-процессуального права и законодательства в системе российского права свидетельствуют об отсутствии единого подхода, главным образом, к структуре административного процесса, урегулированного нормами административно-процессуального права. Об этом говорят прошедшие в эти годы международные и всероссийские научно-практические конференции, посвященные проблемам административной ответственности, теории и практике административного и административно-процессуального права и законодательства, в Москве, Санкт-Петербурге, Омске, Нижнем Новгороде, Челябинске, Тюмени, Саратове.

Одна из успешных конференций такого рода, посвященная актуальной проблеме построения российской модели административного процесса, прошла в Сибирском юридическом университете в городе Омске. На этом мероприятии удалось сблизить позиции и взгляды ученых-административистов по вопросу о возможности выделения административно-процессуального права в качестве самостоятельной отрасли российского права. Действующая Конституция РФ (статьи 10, 18, 33, 46, часть «к» ст. 72, 118, части 2, 3 ст. 132) и российское административно-процессуальное законодательство позволяют заключить, что в настоящее время административно-процессуальному праву присущи все признаки самостоятельной отрасли российского права. Закрепление в Основном законе страны и отнесение административного и административно-процессуального законодательства к совместному предмету ведения Российской Федерации и ее субъектов поднимает его статус и актуализирует вопрос об определении границ административно-процессуального законодательства и его места в системе российского права.

Таким образом, научная разработанность и востребованность отечественных норм процессуального права в целом и административно-процессуальных норм, в частности, в правовом государстве относится к числу важных, актуальных показателей цивилизованного развития демократических институтов гражданского общества. Сколько бы ни были совершенными и формально демократическими нормы действующего российского законодательства, но их эффективность может быть ничтожно мала, если они будут применяться произвольно,

субъективно, по усмотрению, без строгого соблюдения необходимых и обязательных процессуальных правил, и процедур.

Дальнейший научный поиск и создание современной российской модели административного процесса и соответствующей отрасли административно-процессуального права является важным научным стимулом в создании оригинальных научных разработок, нестандартных концептуальных подходов в доктринальном осмыслении целей, задач и перспектив административно-правового регулирования.

Библиографический список

1. Административное право: учебник/ под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2000.
2. *Алексеев С.С.* Общие теоретические проблемы советского права. М.: Госюриздат, 1961.
3. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие: Судебное конституционное право и процесс. М., 1998.
4. Гражданский процесс / под ред. М.К. Треушникова. М., 1998.
5. *Зеленцов А.Б.* Административная юстиция как судебное административное право: концептуальные проблемы. Монография. М.: БУКИ-Веди, 2014.
6. Проблемы судебного права / под ред. В.М. Савицкого. М., 1983.
7. *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право. М., 1972.
8. *Сорокин В.Д.* Проблемы административного процесса. М., 1966.
9. *Тихомиров Ю.А.* Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 18–19.
10. *Фурсов Д.А.* Понятие отрасли арбитражно-процессуального права// Государство и право. 1999. № 1. С. 29–30.