
ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ
Раздел III.
Теоретические проблемы модернизации
административно-процессуального права

EDN: PVZTQF



Севрюгин Виктор Егорович,
профессор-консультант Института государства и права
Тюменского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

О двойственном характере административного процесса.
К столетию со дня рождения профессора В.Д.Сорокина

Аннотация: *На основе доктринальных положений российского административного процесса и административно-процессуального права и законодательства, научных трудов профессора В.Д.Сорокина, исследуются проблемы преодоления дуализма административного процесса. Двойственный характер использования ресурса оценочных юридических понятий и категорий в современной административно-процессуальной теории и практике не могло негативно не отразиться на качестве административного процесса. В результате административный процесс и его базовые юридические категории до настоящего времени не имеют должного законодательного закрепления, что порождает, в свою очередь, целый ряд проблем, требующих незамедлительного разрешения.*

Ключевые слова: *административный процесс, административное производство, дуализм процесса, доктрина, концепция.*

1. На протяжении всего XX столетия административный процесс ни в общей ни в отраслевой теории права не получил должного доктринального развития. Это породило ряд серьезных проблем при определении содержания, структуры и системы как административ-

ного процесса, так и всей отрасли административно-процессуального права современной Российской Федерации.

В настоящее время процесс формирования и развития административного процесса в направлении становления самостоятельной отрасли российского права связан не только с пробелами в доктринальном закреплении основных положений административного процесса в федеральном законе, но и с проблемами преодоления дуализма, противоречивости, хаотичности правового регулирования всей сферы исполнительной власти государства.

Отсутствие соответствия административного процесса и всего массива и административно-процессуального законодательства современным требованиям развития социального правового государства, организации и функционирования системы государственной исполнительной власти и местного самоуправления, недостаточная процессуализация правовых механизмов этой власти не могли, в итоге, негативно не сказаться на качестве административного процесса.

2. В данном контексте следует выделить ряд важных, актуальных проблем, без решения которых невозможно достичь положительного результата в затянувшейся дискуссии.

Одной из таких проблем является отсутствие единства ученых и практиков в понимании содержания и функций административного процесса. В настоящее время продолжает свое существование все еще востребованная советская, хотя и противоречивая, концепция административного процесса, заложившая основы ее теории на рубеже 60-70-х годов прошлого века – юрисдикционная¹ и управленческая², и, соответственно, два разных подхода к определению этого понятия – широкий и узкий.

Сторонники широкого подхода под административным процессом понимают «процесс самой исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления (процессуальная форма ее осуществления). В узком смысле – это деятельность органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел,

¹ См.: Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., Юридическая литература. 1964.

² См.: Манохин В.М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования). Саратов. 1962; Петров Г.И. О кодификации советского административного права/ Советское государство и право. 1962. №5 Сорокин В.Д. Проблема административного процесса. М; 1968; его же.: Административно- процессуальное право. М; 1972

отнесенных к их компетенции, деятельность по применению материальных административно-правовых норм к конкретным (индивидуальным) делам¹. По мнению других известных ученых, административный процесс тесно связан с рассмотрением и разрешением дел исключительно об административных правонарушениях как в органах управления, так и в судебных органах².

При этом, понятием «административный процесс» охватывается не любая правоприменительная деятельность в сфере государственного правления, а только такая, которая связана с разрешением индивидуальных конкретных дел и представляет собой завершенные юридические производства.

Отсутствие необходимого доктринального обеспечения административного процесса объясняется не только слабой разработанностью методологической концепции юридического процесса в целом, и административного, в частности, но и связано с отсутствием единых общих обязательных признаков (критериев), лежащих в основе определения его содержания и сущности.

Отсюда появление в литературе по административному праву множества разновидностей административного процесса и разнообразие подходов авторов, объясняющих его понимание и сущность. Поэтому, не случайно, одни авторы рассматривают административный процесс широко, как деятельность всех органов исполнительной власти (управленческий подход), другие – узко, как порядок, способы и формы осуществления юрисдикции (юрисдикционный подход), третьи – только как деятельность судов (судей) по рассмотрению и разрешению административных дел, возникающих из материальных административно-правовых и иных публичных правоотношений (юстиционный подход).

Заслуживают внимания, появившиеся в последние годы в литературе по административному праву, весьма интересные публикации о новом интегративном подходе к пониманию и объяснению сущности и содержания административного процесса. Суть этих публикаций состоит в том, что понятием «административный процесс» охватывается деятельность не только органов исполнительной власти, но и их должностных лиц по разрешению подведомственных дел, возникающих из административных правоотношений (административно-

¹ См.: Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967.

² См.: Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961.

процедурный и административно-юрисдикционный процессы), но и деятельность судов(судей) по рассмотрению в рамках административного судопроизводства судебных дел.

Что позволяет, в конечном итоге, объединить два вида правоприменительного процесса (судебный и не судебный) в один, единый административный процесс¹.

Что касается идеи объединения управленческого процесса (власти-подчинения) и юрисдикционного (административного) в одном административно-процессуальном кодексе Российской Федерации (АПК РФ), то их объединение, по справедливому мнению, большинства ученых административистов и практикующих юристов, судей, объективно невозможно, поскольку это совершенно разные процессы. Если первый из них является процессом позитивным, то второй – сугубо правоохранительным².

3. До настоящего времени, в административном и административно-процессуальном законодательстве России отсутствует четко закрепленная система, охватывающая весь массив споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Отсюда и двойственный характер административного процесса, проявляющийся, с одной стороны, в применении разнообразных способов и порядка реализации субъектами своих прав в области административно-процессуального законодательства, а с другой, в использовании различных процессуальных форм и процедур при разрешении споров по поводу их нарушений.

Отсутствует также единство мнений ученых и практикующих юристов по вопросам законодательного урегулирования оценочных

¹ См.: 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.17; Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. М.: Юритлитформ. 2013.

² См., например, Старостин С.А. О предмете административного процесса как самостоятельной отрасли отечественного права// Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Юрия Ефремовича. 24 марта 2017 года: в 3-х частях / под ред. Д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб: Изд-во СПб университета МВД России. 2017. Часть 1. С. 88-102; Стахов А.И., там же: 2015. Часть 1. С. 62.

понятий административного процесса, административно-процессуального права, административных процедур, административного производства и других юридических категорий.

Существует достаточно большое количество разнообразных точек зрения, противоречивых подходов к различным правовым категориям и понятиям административного процесса, административно-процессуального права, являющихся актуальными и имеющими важное как теоретическое, так и непосредственное практическое значение.

Прежде всего это касается нормативного урегулирования дефиниций «административный процесс», «административная процедура», «административное производство». Хотя данные понятия терминологически близки, но они имеют разный смысл и содержание, и их нельзя смешивать и отождествлять.

4. В литературе по административному праву и процессу справедливо отмечается, что административно - публичная деятельность органов государственного управления и их должностных лиц включает в себя как процессуальные виды такой деятельности (административные производства), так и внепроцессуальные виды, осуществляемые вне рамок административного процесса. И процессуальные и вне процессуальных видов административно – публичной деятельности, при этом, осуществляются органами государственного управления и уполномоченными ими должностными лицами строго установленными нормами права порядке, а именно, в рамках определенной административной процедуры¹.

Административная процедура как правовая категория имеет тесную, органическую связь с административным процессом (являясь ее структурным элементом). Но до настоящего времени четкой и однозначной концепции разграничения данных правовых категорий ни в науке административного права, ни в действующем административно-процессуальном законодательстве, не имеет.

Административная процедура имеет необходимое и достаточное правовое содержание, что сближает ее с административным процессом (но не отождествляет) и позволяет использовать и применять в

¹ См.: Сорокин В.Д. Административно- процессуально право: Учебник.- 2 изд; перераб.и доп.- СПб.: изд. Р.Асланова «Юридический центр ПРЕСС»,2008.С.176-184; Административно- процессуальное право: Учебник/ под ред.д-ра юрид.наук, проф.А.И.Каплунова.- СПб.:изд.-о СПб Ун-та МВД России, 2015.С.6-27.

любой юридической, процедурной деятельности органов исполнительной власти по реализации установленных им функций или по разрешению административных дел.

Административная процедура – это составная и неотъемлемая структурная часть административного процесса. Цель, которой – упорядочение процессуальной деятельности органов публичной власти и их должностных лиц.

Следует отметить, что одна из неудачных попыток законодательного регулирования административной процедуры была предпринята законодателем более 20 лет назад, в 2001 году. Внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации важный для данной отрасли права законопроект «Об административных процедурах», был только через восемь лет (2009 год) рассмотрен и в первом чтении отклонен по надуманным причинам.

Предпринятый сравнительно-правовой анализ имеющихся публикаций в административно-правовой литературе по данному вопросу позволяет предложить свою дефиницию административной процедуры. Это урегулированный законом строго установленный порядок рассмотрения и разрешения органами исполнительной власти и их должностными лицами административных дел.

Индивидуальное конкретное (административное дело) рассматривается и разрешается в рамках урегулированного административно- процессуальными нормами административного производства. В основе которого лежит соответствующая административная процедура.

Категория «административное производство» является одним из важных и ключевых понятий административного процесса. Но также, как и предыдущие дефиниции нормативно не урегулированы. Административное производство хотя и нашло свое отражение в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, но как понятие законодательно не закреплено. Основоположник административно-процессуального права Союза ССР В.Д. Сорокин утверждал, что «производство – часть процесса, а процесс есть составная часть производства»¹.

В качестве итога предлагаются следующие важные выводы.

Во-первых, административный процесс бесспорно является процессом юридическим. Об этом свидетельствует статья 71 Конститу-

¹ См.: Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М.: 1968; его же: Административно-процессуальное право. М.: 1972.

ции Российской Федерации, в которой последний находит свое нормативное закрепление и приобретает официальный статус одного из видов юридического процесса. Административный процесс по праву занял свое законное место в системе процессуального законодательства России, которое теперь состоит из трех самостоятельных отраслей процессуального права – гражданско-процессуального, уголовно-процессуального и административно-процессуального. Что, по мнению профессора Сорокина В.Д., позволяет предметно определить значение, роль и место административно-процессуального права в системе Российского права

Во-вторых, каждый вид юридического процесса – гражданский, уголовный, административный объективно имеют свой предмет, метод и систему законодательства. То есть свой оригинальный набор институциональных условий и юридических инструментов, объективно позволяющих обособиться в самостоятельную отрасль российского права. При этом, каждый из названных видов процесса является независимым, самостоятельным и нуждается в отдельной кодификации своих норм.

В-третьих, главной и определяющей особенностью административного процесса является то, что это не любая деятельность исполнительных органов государственной власти, а исключительно юридическая как по своей цели, так и по результату.

В-четвертых, юридическая сущность административного процесса безотносительна к его широкому или узкому пониманию.

Сегодня для всех очевидно (как для теоретиков административного права и процесса, так и практикующих юристов), что необходим поиск нового подхода к определению содержания и сущности, ключевых понятий и юридических категорий административного процесса как самостоятельной отрасли российского права. Наконец необходимо завершить кодификацию огромного массива разрозненного, хаотичного и противоречивого административно-процессуального законодательства. Что позволит также решить проблему преодоления дуализма административного процесса и исключить практику двойственного толкования его основных юридических понятий и категорий.

© Севрюгин В.Е., 2024

Список цитируемой литературы:

1. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература. 1964.
2. Манохин В.М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования). Саратов. 1962.
3. Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5.
4. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М; 1968.
5. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М.: Юридическая литература. 1967.
6. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М.: Юридическая литература. 1961.
7. 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.17.
8. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. М.: Юритлитформ. 2013.
9. Старостин С.А. О предмете административного процесса как самостоятельной отрасли отечественного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года: в 3-х частях / под ред. Д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России. 2017. Ч. 1. С. 88-102
10. Сорокин В.Д. Административно- процессуально право: Учебник.- 2 изд; перераб.и доп.- СПб.: изд. Р.Асланова «Юридический центр ПРЕСС», 2008. С.176-184.
11. Административно- процессуальное право: Учебник/ под ред. д-ра юрид.наук, проф. А.И. Каплунова.- СПб.: изд.-о СПб Ун-та МВД России, 2015. С.6-27.
12. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М.: 1972.