

Значение трудов профессора В.Д. Сорокина в становлении и развитии административного процесса и административно-процессуального права (к 90-летию со дня рождения)

Севрюгин Виктор Егорович,

*Заслуженный юрист Российской Федерации,
заведующий кафедрой административного и финансового права
Тюменского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор
625003, г. Тюмень, ул. Семакова, г. 10*

В статье раскрываются основные положения разработанной В.Д. Сорокиным авторской концепции управленческого подхода к пониманию административного процесса, ее значение для развития научных представлений об административном процессе и административно-процессуальном праве.

Ключевые слова: административный процесс, управленческий подход, административное судопроизводство, административно-процессуальное право.

Significance of works of professor V.D. Sorokin for formation and development of administrative procedure and administrative-procedure law (to the 90th jubilee)

Sevryugin Viktor Egorovich,

*Honored Lawyer of the Russian Federation,
Head of the Chair of Administrative and Financial Law of Tyumen State University,
doctor of juridical sciences, professor*

The article describes the main provisions of V.D. Sorokin author's concept of the management approach to the understanding of the administrative process, its importance for the development of scientific ideas on administrative procedure and administrative procedure law.

Key words: administrative process, management approach, administrative judicial proceedings, administrative and procedural law.

Сейчас уже для всех оппонентов профессора В.Д. Сорокина (как противников, так и недоброжелателей, ныне здравствующих и уже ушедших в мир иной) стал очевидным тот факт, что обоснованный в конце 60-х гг. прошлого века выдающимся ученым-административистом вывод о том, что обособившуюся группу административно-процессуальных норм, обслуживающих реализацию функций исполнительной власти, необходимо рассматривать в качестве отрасли российского права, а не только процессуального института в рамках материального административного права.

Дальнейшее игнорирование и замалчивание административно-процессуального права как одной из самых динамично развивающихся отраслей публичного права в настоящее время в России стало невозможным.

Об этом свидетельствует и тот факт, что уже на протяжении более двадцати лет (с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.) административно-процессуальное право и административно-процессуальное законодательство находятся в процессе эволюции, затрагивающей все ее со-

ставляющие: появляются новые и пересматриваются старые положения соответствующих административно-процессуальных доктрин, административный процесс включен в новую номенклатуру научных специальностей (12.00.14), административно-процессуальное право преподается в качестве самостоятельной учебной дисциплины и внедрено в учебный процесс практически всех юридических специальностей в вузах России, издаются и переиздаются монографии, учебники, учебные пособия, курсы лекций, посвященные административному процессу и административно-процессуальному праву¹,

¹ См.: Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории и перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999; Панова И.В. Курс административно-процессуального права России. Саратов, 2000; Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: ЦОКР МВД России, 2009; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 1998; Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002; Его же. Административно-процессуальное право: учебник для юридических высших учебных заведений. СПб., 2004 и др.

пишутся и защищаются докторские и кандидатские диссертации, предметом исследования которых является административно-процессуальное право — его предмет, система, административно-процессуальные нормы и отношения, взаимодействие с другими отраслями российского права².

Понятие административного процесса появилось в 50–60-е годы прошлого века в условиях функционирования командно-административной системы управления экономикой и весьма слабого представления о сущности государственного управления. После распада СССР, административный процесс, доктринально не развивавшийся в России в течение практически всего 20 века, остановился на уровне его понимания в качестве процессуальной деятельности, приспособленной для рассмотрения индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления и применения мер принуждения.

Объективная потребность в развитии административного процесса вновь возникла в середине 50-х гг. прошлого века, в связи со снятием очередного запрета на преподавание административного права в юридических учебных заведениях страны как права буржуазного, чуждого социалистическому строю, а значит, вредного для советского народа.

К этому периоду относится почти одновременное возникновение и параллельное существование двух концепций административного процесса — юрисдикционной и управленческой, исходные положения которых были сформулированы соответственно в монографиях Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» (М., 1964) и В.Д. Сорокина «Проблемы Административного процесса» (М., 1968).

Нельзя не восхищаться прозорливостью великого ученого, за полвека до безоговорочного признания управленческой концепции административного процесса предугадавшего вектор его дальнейшего развития в предстоящих преобразованиях социально экономической и политической структуры российского общества.

Одним из главных достижений профессора В.Д. Сорокина и его сторонников на начальном этапе зарождения административного процесса явилась глубокая убежденность в своей правоте и основательная научная проработанность «управленческой концепции» административного процесса, изначально рассматриваемая в качестве юридической формы деятельности органов государственного управления, а не «слепок» с процес-

сов гражданского и уголовного, на сомнительной основе которого почти полвека строилась «юрисдикционная» концепция.

К слову сказать, основательница «юрисдикционной» концепции административного процесса Н.Г. Салищева отказалась от своих первоначальных взглядов, заявив, что ныне понятие «административный процесс» охватывает совокупность самостоятельных видов процессуальной деятельности, обусловленных спецификой административно-правовых отношений³. Тем самым подтвердив правильность избранного профессором Сорокиным В.Д. и его сторонниками направления развития административного процесса в отечественной правовой науке.

Продолжением данного направления развития административного процесса стало выявление и обновление в последующие годы основных характерных свойств и признаков процесса как юридической категории, признаваемых большинством ученых правоведов России, краткая характеристика которых может быть сведена к следующему.

1. Юридический процесс, взятый в целом, представляет собой ярко выраженную государственно-властную деятельность. С помощью процесса решения органов государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) облачаются в предусмотренную законом юридическую форму — правовые акты, как нормативные, так индивидуальные.

Единство властной природы всех видов юридического процесса не только не исключает, но, напротив, предполагает известные различия чисто юридического плана. Законодательский 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 российского права. Административный процесс (как бы его ни рассматривать — узко или широко) является процессуальной формой исполнительной власти. Определяющая 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 условиях разделения властей этот вывод имеет особую практическую значимость (ст. 10 Конституции РФ).

2. Любой вид юридического процесса — это не застывшее понятие, а развивающееся, динамическое явление, представляющее собой сложную деятельность соответствующих органов государственной власти, посредством которой реализуются их функции (законодательные, исполнительные, контрольные, правоохранительные и т.п.). Поскольку задачи и содержание деятельности этих органов различны, то, следовательно, разнообразны и процессуальные формы реализации этой деятельности. Для административного, гражданского и уголовного процессов характерно то, что они объединяют ряд производств, предусмотренных соответствующим процессуальным законодательством.

² См., напр.: Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2000; Кононов П.И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001; Махина С.Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998; Беркутова О.С. Административно-процедурное производство в сфере исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 и др.

³ См.: Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. М.: Юрист, 2004. С. 222.

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 следующие одна за другой, этапы, в пределах которых законодательством предусмотрено совершение процессуальных действий. Количество таких стадий, их содержание и последовательность является специфичной для каждого вида процесса.

3. Главной особенностью юридического процесса является то, что это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая, как по содержанию, так и по своей цели и результатам. Назначение юридического процесса любого вида (законодательного, конституционного, гражданского, уголовного, административного, бюджетного) — обеспечить надлежащую реализацию материальных норм российского права и достичь при этом требуемого юридического результата.

4. Процесс, как деятельность юридическая, объективно нуждается в специальном правовом регулировании. Такое регулирование, с разной степенью детализации, охватывает все основные стороны процессуальной деятельности различных государственных органов и осуществляется с помощью процессуальных норм, играющих важную роль в системе российского права.

Материальная норма, так же как и норма процессуальная, является потенциальными элементами механизма правового регулирования до тех пор, пока не произойдет то, что в теории права именуется юридическим фактом, т.е. возникает конкретная потребность в реализации материальной нормы. Юридический факт здесь выступает в качестве «пускового механизма» иницирующего соединения материальных и процессуальных норм, относящихся к данному событию и тем самым «включающих» механизм правового регулирования.

5. Юридический процесс, в т.ч. административный, является совершенно необходимым элементом механизма правового регулирования, который наряду с предметом и методом правового регулирования действует на уровне всей системы российского права⁴.

6. Особое место в авторской концепции административного процесса и административно-процессуального права занимает обоснованное впервые в отечественной правовой науке профессором В.Д. Сорокиным существование единого метода правового регулирования для всей системы права в целом. Единый метод правового регулирования определяется единым предметом и является свойством всей системы права, а не принадлежностью той или иной отрасли права. Сделан смелый вывод о признании существования единого предмета правового регулирования для всей системы права в целом, что затрагивает ряд фундаментальных положений общей теории права и нуждается в дальнейшем серьезном и системном исследовании.

С учетом оценки роли и места метода правового регулирования, как свойства всей системы права в целом, профессором В.Д. Сорокиным предложен новый подход к определению критериев выделения от-

раслей российского права, включающий три признака отрасли права: 1) наличие своего предмета регулирования, т.е. обособленной группы общественных отношений; 2) соответствующий уровень системной организации данной группы правовых норм, выступающей в качестве элемента системы права в целом; 3) способность данной группы норм взаимодействовать с элементами того же уровня, т.е. иными отраслями российского права.

7. Исходя из авторского понимания сущности административного процесса, его социальной роли, многообразных связей с государственным управлением, осуществляемым системой органов исполнительной власти, В.Д. Сорокиным впервые выдвинуто и обосновано положение о необходимости признания административно-процессуальных норм в качестве самостоятельной отрасли права, а не процессуального института в рамках материального административного права. Административно-процессуальные нормы по объему регулирования охватывают потребности многих материальных отраслей, а не только своей, одноименной отрасли. Для данной группы норм характерна высокая степень внутренней организации, соответствующая уровню отрасли российского права. Таким принципиальным требованиям отвечает лишь три группы процессуальных норм — гражданско-процессуальных, уголовно-процессуальных и административно-процессуальных, что дает объективные основания рассматривать названные группы норм в качестве самостоятельных отраслей российского права.

Что касается других многочисленных групп процессуальных норм, действующих в сфере материального государственного, финансового, бюджетного, семейного, налогового, трудового, таможенного и ряда других отраслей, то они «обслуживают» потребность только «своей» материальной отрасли и в необходимых случаях прибегают к помощи названных выше трех групп процессуальных норм. Все эти нормы нужны и важны, их социальная значимость высока в регулировании соответствующих отношений, но они занимают место в материальной отрасли права только в качестве ее института.

К чести великого ученого следует отнести и то, что он неоднократно в своих статьях и выступлениях на научно-практических конференциях выражал серьезную озабоченность по поводу заметного снижения общего научного уровня многих монографических работ, диссертационных исследований и других научных публикаций. Так, например, он категорически возражал против юридически бездоказательных публикаций, предлагающих начать «формирование административного процесса» как самостоятельной отрасли российского права» либо представляющих «административный процесс в виде отрасли административного права»⁵. Процесс как таковой, учил профессор В.Д. Сорокин, это всегда деятельность, регулируемая определенной группой процессуальных норм, поэтому он не может быть ни отраслью, ни подотраслью, ни институтом какой-либо отрасли. Это место, как известно, в системе права занимают соответствующие нормы⁶. Выступал, наряду с дру-

⁴ См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Правоведение. 2000. № 4. С. 34–46; Его же. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М.: Юридическая литература, 1976.

⁵ См.: Махина С.М. Административный процесс: проблемы теории... С. 93–126.

⁶ См.: Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 11.

гими учеными юристами, против отождествления таких различных по смыслу и содержанию правовых категорий, как «отрасль права» и «отрасль законодательства», бездоказательного включения в систему российского права в качестве его элемента «теорию государства и права». Особое недоумение великого ученого-правоведа вызывали позиции тех авторов, которые, не обременяя себя сколь-нибудь весомыми доказательствами, одним из видов административного процесса объявляют административное судопроизводство. Очевидно, что административное судопроизводство по определению, не может быть процессом административным, поскольку осуществляется не органами исполнительной власти, а судом. Это уже процесс судебный, а не административный. Эти и другие пассажи и высказывания, к сожалению, нередко в последнее время встречающиеся в юридической литературе и на страницах солидных научных журналов, кроме недоумения и сомнения в должной научной квалификации таких авторов, другой реакции вызвать не могут.

Не остались вне поле зрения великого ученого и другие теоретические и практические вопросы становления и развития административного права, административного процесса, административно-процессуального права и законодательства. В частности, он принимал активное, деятельное участие в обсуждении проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и внес много ценных замечаний и предложений по его дальнейшему совершенствованию⁷.

Говорить о заслугах этого выдающегося ученого можно бесконечно долго, поскольку его вклад в развитие российской науки административного права невозможно переоценить. Валентин Дмитриевич является одним из тех ярких исследователей, без фундаментальных трудов и идей которого вряд ли можно представить современную юридическую науку.

Широта научных интересов ученого, среди которых особое место занимали вопросы теории административного права, административного процесса, административно-процессуального права и общей теории права, достойна восхищения. Монографии, учебники, учебные пособия, вышедшие из-под пера ученого, по праву стали настольными книгами для студентов, магистрантов, аспирантов и докторантов, изучающих административно-процессуальное право и законодательство.

Творческое наследие выдающегося ученого-правоведа, Заслуженного деятеля науки Российской

Федерации профессора Валентина Дмитриевича Сорокина, воспринятое его благодарными многочисленными учениками и последователями, продолжает жить и верно служить благу отечественной правовой науки.

Литература

1. Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. М. : Юристъ, 2004. С. 222.
2. Административно-процессуальное право : курс лекций. М. : ЦОКР МВД России, 2009.
3. Беркутова О.С. Административно-процедурное производство в сфере исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.С. Беркутова. М., 2005.
4. Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.О. Ефремов. М., 2005.
5. Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Зюзин. М., 2007.
6. Кононов П.И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / П.И. Кононов. М., 2001.
7. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории и перспективы правового регулирования / С.Н. Махина. Воронеж, 1999.
8. Махина С.Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Н. Махина. Саратов, 1998.
9. Панова И.В. Курс административно-процессуального права России / И.В. Панова. Саратов, 2000.
10. Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / И.В. Панова. Екатеринбург, 2000.
11. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. СПб., 2002. С. 11.
12. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право : учебник для юридических высших учебных заведений / В.Д. Сорокин. СПб., 2004.
13. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы / В.Д. Сорокин. М. : Юридическая литература, 1976.
14. Сорокин В.Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности / В.Д. Сорокин // Правоведение. 1999. № 1. С. 46–54.
15. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс / В.Д. Сорокин // Правоведение. 2000. № 4. С. 34–46.
16. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 1998.

⁷ См.: Сорокин В.Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. № 1. С. 46–54.