

### III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

#### 5. ПРАВОВАЯ ПОДГОТОВКА

##### О СОВРЕМЕННОЙ ДОКТРИНЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА РОССИИ

**Севрюгин В.Е.**

профессор кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; admjurati@yandex.ru

*Анализируются основные свойства, характерные признаки и составные части современной доктрины административного процесса России, а также основные направления развития его институтов. До середины 90-х годов прошлого века административный процесс и административно-процессуальное право в России доктринально не развивались. Отмечается слабая научно-теоретическая разработанность категориально-понятийного аппарата административного процесса и соответствующей отрасли административно-процессуального права. Ученые-административисты на протяжении последних 50 лет так и не пришли к единому мнению о ключевых понятиях, правовой природе, содержании, структуре административного процесса и соответствующей отрасли административно-процессуального права. Отмечено, что в настоящее время дальнейшее развитие административного процесса и теории административно-процессуального права остановилось на уровне их понимания в качестве процессуальной деятельности, приспособленной для рассмотрения индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления и применения мер административного принуждения. Показана роль профессора В.Д. Сорокина в становлении и развитии административного процесса в России как вида юридического процесса и административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права.*

**Ключевые слова:** доктрина, административный процесс, юридический процесс, административно-процессуальное право, правовой институт, отрасль права, публичное управление, административное принуждение.

Административный процесс и, соответственно, отечественная теория административно-процессуального права в России вплоть до начала 90-х годов прошлого века доктринально не развивались. Отчасти это можно объяснить тем, что, с одной стороны, в условиях функционирования командно-административной системы управления экономикой и весьма слабого представления о сущности государственного управления, острой потребности в юридическом, процессуальном оформлении деятельности исполнительной власти не было (правовые акты управления часто подменялись партийными решениями), а с другой стороны, с начала 90-х годов в России обрушилась действующая более семидесяти лет советская правовая система и на ее обломках начала хаотично формировать-

ся новая, постсоветская система российского законодательства.

Известно, что в этот затянувшийся переходный период внятной, отвечающей требованиям правового, демократического государства с рыночной экономикой, современной доктрины административного процесса и соответствующей теории административно-процессуального права выработано не было.

Периодически возникающие и длящиеся по настоящее время (вот уже более 50 лет) научные дискуссии ученых-административистов о ключевых понятиях, правовой природе, содержании и структуре административного процесса по-прежнему остаются на уровне их «советского» понимания и с маниакальным, достойным лучшего применения упорством продвигаются «заинтересованными лицами» в сов-

ременной учебной и научной литературе по административному праву и процессу в качестве теории «процессуальной деятельности», приспособленной для рассмотрения индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления и применения мер административного принуждения (юрисдикционная концепция). Даже элементарное знакомство с формулировкой «юрисдикционной концепции», не говоря уже о юридическом анализе, который еще предстоит, позволяет расценить ее как несостоятельную и ошибочную.

Параллельное существование в течение длительного времени двух взаимно исключающих концепций административного процесса – «юрисдикционной» и «управленческой», сопровождаемое ожесточенными спорами ученых по этой проблеме, на долгие годы приостановило поступательное развитие административного процесса и, соответственно, административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права.

Новый, неподдельный интерес к административному процессу и теории административно-процессуального права возник в постсоветской России в связи с принятием Конституции Российской Федерации (1993 г.) и проводимой в стране административной реформы. Стало очевидным, что без реального реформирования правовой системы страны, организационных основ политической власти и государственного управления, совершенствования системы организации деятельности исполнительной власти, без развития институтов гражданского общества повысить эффективность управления внутренними делами государства невозможно.

Об этом свидетельствует и тот факт, что после принятия Конституции Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (2002 г.) административно-процессуальное право стало одним из самых динамично развивающихся отраслей публичного права и сейчас находится в процессе эволюции. Ведутся разработки новых и пересматриваются

старые положения соответствующих административно-процессуальных доктрин; административный процесс включен в новую номенклатуру научных специальностей (12.00.14); административно-процессуальное право вошло в государственные образовательные стандарты «второго и третьего поколения» по направлению «Юриспруденция» и преподается в качестве обязательной учебной дисциплины во всех высших юридических учебных заведениях страны. По административному процессу и административно-процессуальному праву издаются и переиздаются монографии [1; 2; 3], пишутся учебники [4; 5], учебные пособия [6], курсы лекций [7], защищаются докторские [8; 9] и кандидатские диссертации [10; 11; 12; 13; 14], предметом исследования которых являются административный процесс и административно-процессуальное право: его предмет, система, административно-процессуальные нормы и отношения, взаимодействие с другими отраслями российского права.

Впервые в административно-правовой науке основатель и первый разработчик управленческой концепции административного процесса выдающийся ученый-административист профессор В.Д. Сорокин предложил рассматривать последний как вид юридического процесса, административно-процессуальное право как самостоятельную отрасль российского права, что оказало «заметное влияние на развитие правовой и, прежде всего, административно-правовой теории в России начала XXI века» [15, с. 12].

Анализ научных трудов В.Д. Сорокина, его учеников и последователей (чье мнение полностью разделяем и поддерживаем), посвященных содержанию и свойству административного процесса, его юридической природе и структуре, а также теории административно-процессуального права, позволяет сформулировать современную доктрину административного процесса как целостную совокупность научных взглядов, идей на цели, задачи, принципы, составные части и основные направления развития его институтов.

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

Единство властной природы всех видов юридического процесса не только не исключает, но, напротив, предполагает известные различия чисто юридического плана. 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 российского права. Административный процесс (как бы его ни рассматривали – 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, динамичное 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. 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 являются специфическими 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, также как и норма процессуальная, является потенциальным элементом механизма правового регулирования до тех пор, пока не произойдет то, что в теории права именуется юридическим фактом, то есть пока не возникнет конкретная потребность в реализации материальной нормы. Юридический факт здесь выступает в качестве «пускового механизма», инициирующего соединение материальных и процессуальных норм, относящихся к данному событию, и тем самым «включающим» механизм правового регулирования.

5. Юридический процесс, в том числе административный, является совершенно

необходимым элементом механизма правового регулирования, который наряду с предметом и методом правового регулирования действует на уровне всей системы российского права.

6. Особое место в доктрине административного процесса и теоретической концепции доктрины административно-процессуального права занимает впервые обоснованное 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. Тем самым сделан оригинальный и смелый вывод о признании существования единого предмета правового регулирования для всей системы права в целом, что, по существу, затрагивает ряд фундаментальных положений общей теории права и нуждается в дальнейшем серьезном и системном исследовании [16, с. 34-46].

С учетом оценки роли и места метода правового регулирования, как свойства всей системы права в целом предлагается новый подход к определению критериев выделения отраслей российского права в целом, исходя из трех главных признаков отрасли права: 1) наличие своего предмета регулирования, то есть 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, то есть иными отраслями российского права.

7. Исходя из данного понимания сущности административного процесса, его социальной роли, многообразных связей с государственным управлением, осуществляемым системой органов исполнительной власти, обосновывается положение о необходимости признания административно-процессуальных норм в качестве самостоятельной отрасли права, а не процессуального института в рамках материального административного права. Административ-

но-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 отвечают лишь три группы процессуальных норм – гражданско-процессуальные, уголовно-процессуальные и административно-процессуальные, что дает веские объективные основания рассматривать названные группы норм в качестве самостоятельных отраслей российского права.

Что касается иных многочисленных групп процессуальных норм, действующих в сфере материального государственного, финансового, бюджетного, семейного, налогового, трудового, таможенного и ряда других отраслей российского права, 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 правовых отношений, но они занимают место в материальной отрасли права, только в качестве ее института, и не более того.

В заключение следует отметить, что серьезную озабоченность не может не вызвать заметное снижение общего научного уровня многих монографических работ, диссертационных исследований и других научных публикаций на данную тему, появившихся в последние годы. Тем более категорически неприемлемы юридически бездоказательные публикации, предлагающие начать «формирование административного процесса» как самостоятельной отрасли российского права либо представляющие «административный процесс в виде отрасли административного права» [10, с. 93-126]. Таким авторам можно пожелать почаще обращаться за консультацией к первоисточникам, то есть к классической юриспруденции, монографической, словарной и энциклопедической литературе, прежде чем браться за перо. Кстати, следует напомнить, что процесс



как таковой – 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 нормы. И уже совсем одиозными, не совместимыми со здравым смыслом выглядят те публикации, которые призывают к отождествлению таких различных по смыслу и содержанию правовых категорий, как «отрасль права» и «отрасль законодательства», бездоказательному включению в систему российского права в качестве его элемента «теории государства и права». Особое недоумение вызывают 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 «научные толкования» административного (материального) права и административно-процессуального законодательства, к сожалению, не редко в последнее время встречающиеся в юридической литературе и на страницах солидных научных журналов, кроме недоумения и сомнения в соответствующей должной научной квалификации таких авторов, другой реакции вызвать не могут [17, с. 4-11].

1. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. 430 с.
2. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории и перспективы правового регулирования: монография. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1999. 327 с.
3. Панова И.В. Административно-процессуальное право России: монография. М.: Норма, 2007. 370 с.
4. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник для юрид. высших учеб. завед. СПб., 2008. 315 с.
5. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2005. 525 с.
6. Гречкина О.В., Майоров В.И. Административный процесс в Российской Федерации: учеб. пособие. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2008. 338 с.
7. Административно-процессуальное право: курс лекций / под ред. И.Ш. Килясханова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 399 с.
8. Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. 68 с.
9. Кононов П.И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 95 с.
10. Махина С.Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. 25 с.
11. Беркутова О.С. Административно-процедурное производство в сфере исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 26 с.
12. Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. 28 с.
13. Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 25 с.
14. Святохина Ю.В. Административно-процессуальное право: формирование и содержание административно-юстиционной модели: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж: Воронежский гос. ун-т, 2007. 230 с.
15. Бахрах Д.Н. Предисловие // Избранные труды / В.Д. Сорокин. СПб., 2005. 1086 с.
16. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Правоведение. 2000. № 4. С. 34-46.
17. Сорокин В.Д. Парадоксы кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 4-11.