

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2022-19-1-109-123

EDN: DКЕНАJ

*Оригинальная научная статья***Административно-процессуальное право России: состояние, проблемы и перспективы****В. Е. Севрюгин** *Тюменский государственный университет, Тюмень, Российская Федерация*

✉ 17041945@mail.ru

Аннотация. На основе анализа нормативных правовых актов, работ российских и зарубежных ученых, результатов современных исследований в статье дается характеристика современного состояния отрасли административно-процессуального права России. С учетом доктринальных положений российского и зарубежного административного и административно-процессуального законодательства исследуются понятие, содержание, структура и система построения административного процесса и административно-процессуального права России. Цель – сформулировать обобщенные рекомендации законодателю для устранения имеющихся пробелов в правовом регулировании, определить направления и тенденции построения и развития отраслевой концепции теории административного процесса и административно-процессуального права, выработать предложения по совершенствованию механизма правового регулирования. Автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные юридической наукой и апробированные практикой. Общеметодологическую основу составили метод материалистической диалектики и концептуального анализа правовой действительности, позволяющие рассмотреть и раскрыть проблематику категориального понимания административного процесса и административно-процессуального права комплексно, в неразрывном единстве с другими правовыми явлениями и категориями. В ходе исследования применялись частнонаучные и специальные методы познания: формально-логический, аналогии и обобщения (при изложении всего материала исследования и формировании выводов); методы системного и сравнительно-правового анализа (при изучении нормативных правовых актов и иных источников); исторический и статистический методы (в процессе ретроспективного изучения правовых актов, специальной литературы по исследуемой проблематике); контент-анализа (в процессе выборки и анализа отдельных положений законодательных и иных нормативных правовых актов, статистических данных, монографий, научных публикаций). С помощью метода правового моделирования были сформулированы и обоснованы предложения по современной трактовке административно-процессуального права в механизме правового регулирования, его роли и месте в структуре российского права. В рамках настоящего исследования предлагается соответствующий юридический инструментарий для разрешения наиболее важных на сегодня задач в сфере административно-процессуальных правоотношений. По этой причине ядром современной доктрины административно-процессуального права, по нашему убеждению, способна выступить концепция административного процесса как сложного нормативного образования, строго регламентированного законодательством установленного порядка деятельности его участников по разрешению судебно-административных дел и дел об административных правонарушениях, урегулированных нормами административно-процессуального права. Резюмируется, что в современном цивилизованном гражданском обществе невозможно только по наличию норм и отраслей материального права судить о развитости и демократичности правовой системы государства. Важную и все более значимую роль в обеспечении законности, защите прав, свобод и законных интересов граждан и организаций от противоправных посягательств играют процессуальные нормы. Без фундаментальных научных исследований юридического процесса и теории процессуального права в целом и административно-процессуального права в частности невозможно оценить реальное

состояние механизма правового регулирования. А следовательно, и реальное состояние законности в стране и степень защищенности прав, свобод и законных интересов ее граждан, организаций и бизнеса от противоправного вмешательства в их законную деятельность органов и должностных лиц официальной администрации.

Ключевые слова: материальное право; процессуальное право; административный процесс; административно-процессуальное право; процессуальный институт; отрасль права; отрасль законодательства; понятие; сущность; предмет; система права.

Финансирование. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Тюменской области в рамках научного проекта № 20-411-72000.

Для цитирования: Севрюгин В. Е. Административно-процессуальное право России: состояние, проблемы и перспективы // Сибирское юридическое обозрение. 2022. Т. 19, № 1. С. 109–123. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-1-109-123>. EDN: <https://elibrary.ru/dkehaj>

Original scientific article

Administrative Procedural Law in Russia: Status, Problems and Prospects

V. E. Sevryugin 

University of Tyumen, Tyumen, Russian Federation

✉ 17041945@mail.ru

Abstract. Based on the analysis of legal acts, with the involvement of the works of Russian and foreign scientists, the results of modern research, this article describes the current state of the branch of administrative procedural law in Russia. On the basis of the doctrinal provisions of Russian and foreign administrative and administrative procedural legislation, the concept, content, structure and system of building the administrative process and administrative procedural law in Russia are studied. The purpose of the study is to formulate generalized recommendations for the legislator to eliminate existing gaps in legal regulation, to determine the directions and trends in the construction and development of the sectoral concept of the theory of administrative process and administrative procedural law, to develop proposals for improving the mechanism of legal regulation. In achieving the goal of the study, the Author relied on modern methods of cognition, identified and developed by legal science and tested by practice. The general methodological basis was the method of materialistic dialectics and conceptual analysis of legal reality, allowing to consider and reveal the problems of categorical understanding of the administrative process and administrative procedural law in a complex, inseparable unity with other legal phenomena and categories. In the course of the study, private scientific and special methods of cognition were used: formal-logical, analogies and generalizations (when presenting the entire research material and drawing conclusions); methods of systematic and comparative legal analysis (when studying normative legal acts and other sources); historical and statistical methods (in the process of retrospective study of legal acts, special literature on the issues under study); content analysis (in the process of sampling and analysis of certain provisions of legislative and other regulatory legal acts, statistical data, monographs, scientific publications). Using the method of legal modeling, proposals were formulated and substantiated for the modern interpretation of administrative procedural law in the mechanism of legal regulation, its role and place in the structure of Russian law. Within the framework of this study, appropriate legal tools are proposed for resolving the most important tasks today in the field of administrative procedural legal relations. For this reason, the core of the modern doctrine of administrative procedural law, in our opinion, can be the concept of the administrative process as a complex normative formation, strictly regulated by the legislation of the established procedure for the activities of its participants in resolving judicial administrative cases and cases of administrative offenses regulated by the norms of administrative procedural law. the rights. It is summarized that in a modern civilized civil society it is impossible

© Sevryugin V. E., 2022

only by the presence of norms and branches of substantive law to judge the development and democracy of the legal system of the state. Procedural norms play an important and increasingly significant role in ensuring the rule of law, protecting the rights, freedoms and legitimate interests of citizens and organizations from unlawful encroachments. Without fundamental scientific research on the legal process and the theory of procedural law in general and administrative procedural law in particular, it is impossible to assess the real state of the mechanism of legal regulation. And, consequently, the real state of law in the country and the degree of real protection of the rights, freedoms and legitimate interests of its citizens, organizations and businesses from unlawful interference in their legitimate activities by bodies and officials of the official administration.

Keywords: substantive law; procedural law; administrative process; administrative procedural law; procedural institute; branch of law; branch of legislation; concept; essence; thing; system of law.

Funding. The research was funded by RFBR and Tyumen Region, project number 20-411-72000.

For citation: Sevryugin V. E. Administrative Procedural Law in Russia: Status, Problems and Prospects. *Siberian Law Review*. 2022;19(1):109-123. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2022-19-1-109-123>. EDN: <https://elibrary.ru/dkehaj> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

В российской дореволюционной правовой науке во второй половине XIX в., в научных трудах отдельных групп ученых-юристов высказывалась идея о необходимости формирования административной юстиции и административно-процессуального права как самостоятельной отрасли права. Хотя данные факты не были единичными, эти идеи были разрозненными и не носили системного характера. В целом теории административного процесса уделялось недостаточное внимание. При этом научные исследования административного процесса велись преимущественно в рамках материального административного права и за его границы не выходили. Исходя из данного понимания строился предмет и система административно-процессуального права дореволюционной России. Поэтому в этот период приемлемых теоретических концепций административного процесса не было сформулировано.

Новый импульс своего развития учение об административно-процессуальном пра-

ве получило в конце XIX и начале XX вв. благодаря научным исследованиям российских ученых В. А. Гагена¹, В. Ф. Дерюжинского [1], Б. А. Кистяковского, Н. М. Коркунова [2], С. А. Корфа [3], Н. Н. Розина [4], Н. И. Лазаревского, А. И. Елистратова², В. Кобалевского, М. Д. Загряцкого [5], И. Т. Тарасова, В. А. Рязановского³, И. В. Михайловского [6], М. Шпилевского и др. Научные труды этих русских, российских и ряда зарубежных ученых использованы при проведении настоящего исследования.

Большой вклад в осуществление глубокой правовой реформы в царской России принадлежит видному государственному деятелю М. М. Сперанскому. Последний считал возможным и необходимым создание в России административных судов и формирование для этих целей нормативной базы для обращения с жалобами в вышестоящие органы царской администрации, правительственные, губернские и иные административно-судебные учреждения.

Исследованием проблем административного процесса, административной

¹ Гаген В. А. Административная юстиция : конспект лекций. 2-е изд., испр. и доп. Ростов н/Д. : Тип. С. С. Сивожапелова и Ко, 1916. 114 с.

² Елистратов А. И. Административное право : лекции. М. : Тип т-ва И. Д. Сытина, 1911. 235 с.

³ Рязановский В. А. Единство процесса : учеб. пособие / вступ. ст. М. К. Треушников. М. : Городец, 2005. 80 с.

юстиции, административно-процессуального права в этот период занимались не только представители административно-правовой науки и науки полицейского права (В. А. Гаген⁴, В. Ф. Дерюжинский [2], А. И. Елистратов⁵, М. Д. Загряцков [5], В. Кобалевский, Н. И. Лазаревский, С. А. Корф [3, с. 446], И. Т. Тарасов, М. Шпилевский и некоторые другие), сформировавшие основные направления и пути развития науки административной юстиции и административно-процессуального права России, но и теоретики права (Н. М. Коркунов [2, с. 629–642], Б. А. Кистяковский), ученые процессуалисты (В. А. Рязановский⁶, И. В. Михайловский [6]). В работах этих ученых уже на рубеже XX в. была разработана целостная теоретическая концепция административной юстиции, отражающая ее сущность, правовую природу и предназначение. Данная концепция содержала прогрессивный для того времени, сложившийся в западноевропейском (главным образом в немецком и французском) административном праве и законодательстве юридино-позитивистский подход к проблеме административной юстиции. Концепция административной юстиции содержала обоснованные, аргументированные положения, во-первых, о предмете административного иска и его специфических особенностях, во-вторых, об отличительных признаках административного иска от исков гражданского и уголовного, в-третьих, о необходимости и полезности создания в российской империи независимых от исполнительной власти административных судов, отличных от судов по гражданским и уголовным делам.

Административно-процессуальное право России рассматриваемого периода исследовалось в трудах российских ученых в рамках прогрессивных моделей

организации административной юстиции, характерных для правовых систем ведущих европейских стран (Англии, Франции, Германии) и научных взглядов зарубежных ученых [2, с. 629].

К сожалению, прогрессивные идеи и передовые научные разработки русских ученых по проблемам административной юстиции, административного процесса и административно-процессуального права не были востребованы и воплощены в практическую деятельность судебно-административных учреждений царской России. Не нашли они своего применения и в эпоху «развитого социализма». Частично эти идеи, взгляды и наработки стали использоваться в постсоветский период, уже в новой России, провозгласившей своей конституционной целью построение демократического социального правового государства и создание современного гражданского общества.

О ПОНЯТИИ И СУЩНОСТИ ПРОЦЕССА КАК ЮРИДИЧЕСКОЙ КАТЕГОРИИ

Разработке единого подхода к пониманию и характеристике процесса как юридической категории в современной правовой литературе уделялось и уделяется достаточно большое внимание. Однако однозначного определения понятия «процесс», как и понятия «юридический процесс», «административный процесс», ни в общей теории права, ни в процессуальных и непроцессуальных отраслях права, ни в административно-процессуальном праве не выработано.

Известно, что наука процессуального права в континентальной Европе, а позднее в России, возникла и стала формироваться в качестве самостоятельной области правового знания лишь в XIX в., т. е. гораздо позднее самого предмета. В процессе длительного исторического

⁴ Гаген В. А. Указ. соч. С. 97.

⁵ Елистратов А. И. Указ. соч. С. 49.

⁶ Рязановский В. А. Указ. соч.

развития процессуальное право как отрасль права (совокупность правовых норм, регулирующих юрисдикционную и иную охранительную деятельность государственных и иных специально уполномоченных органов) стало приобретать относительно самостоятельное значение лишь в XX в. и оформилось в рамках концепции судебного права [1].

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

го принуждения. В-третьих, юридический процесс – это вся правоприменительная и правотворческая деятельность компетентных органов государства. В связи с таким 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, юридический процесс – это вся юридическая деятельность государственных органов (правотворческая, правоисполнительная, учредительная, контрольно-надзорная, исполнительно-распорядительная). Под процессуальным правом понимается вся совокупность правовых норм, регулирующих эту деятельность [7, с. 41–42; 8].

Предпринятый сравнительно-правовой анализ существующих в общеправовой и отраслевой процессуальной теории различных подходов и точек зрения к определению понятия юридического процесса свидетельствует о том, что сущность юридического процесса по-прежнему остается неясной и рассматривается процессуальной наукой как форма осуществления разных по содержанию видов государственно-властной деятельности с их безбрежно расширяющимся перечнем. Отсутствие общепризнанного определения юридического процесса серьезно тормозит выработку единого подхода к его толкованию, определению его роли и места в структуре права, в механизме правового регулирования. В результате чего в науке административного права,

так же, как и в ряде других отраслевых наук, за последние сто лет так и не выработано единого мнения о сущности, содержании, правовой природе административного процесса и соответствующей отрасли административно-процессуального права. Развитие теории административного процесса остановилось на уровне понимания его в качестве процессуальной деятельности, приспособленной для рассмотрения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления и применения мер административного принуждения.

Оригинальную, логически последовательную конструкцию основных свойств процесса и его понятийного аппарата как юридической категории во второй половине XX в. предложил В. Д. Сорокин. Свою позицию он аргументировал в докторской диссертации «Вопросы теории советского административно-процессуального права», защищенной в 1968 г. на юридическом факультете Ленинградского государственного университета.

Суть его доктринальной концепции состоит в следующем. Во-первых, юридический процесс, если его рассматривать в целом, представляет собой ярко выраженную государственно-властную деятельность, с помощью которой решения органов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) облекаются в предусмотренную законом юридическую форму – правовые акты (нормативные 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 одной из ветвей государственной власти находится в сфере «своей» материальной отрасли – конституционного права – и не выходит за ее пределы. Гражданский и уголовный процессы выражают власт-

ную природу правосудия и участвуют в реализации норм практически всех материальных отраслей российского права. Административный процесс (как бы его не рассматривать – узко или широко) является процессуальной формой исполнительной ветви власти. В-третьих, 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. Согласно принципу разделения властей, закрепленному в ст. 10 Конституции Российской Федерации, этот вывод имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение. Впервые в конституционной норме (п. «к» ч. 1 ст. 72) административно-процессуальное право и административно-процессуальное законодательство получили свое закрепление, что 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 результатам. Смысл и назначение юридического процесса любого вида (законодательного, гражданского, уголовного, административного, бюджетного) – достижение предусмотренного законом юридического результата, модель которого заложена в соответствующей материальной норме, оформленного в виде соответствующего юридического акта – закона, постановления, решения, приговора, определения суда, акта органа исполнительной власти, его должностного лица. В-пятых, любой вид юридического процесса – это не застывшее понятие, а развивающееся динамичное явление, представляющее собой достаточно сложную деятельность соответствующих органов государственной власти, посредством

которой реализуются их функции – законодательные, исполнительные, судебные, контрольно-надзорные, правоохранительные. 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 следующие 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 российского права. В-седьмых, юридический процесс, как и его органическая составная часть – административный процесс, является совершенно необходимым элементом механизма правового регулирования, который наряду с предметом и методом правового регулирования действует на уровне всей системы российского права [9–12]. Таким образом, процесс как юридическая категория представляет собой установленный действующим процессуальным законодательством порядок властной деятельности

его участников, нацеленный на достижение предусмотренного нормами материального права требуемого юридического результата.

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ КАК РАЗНОВИДНОСТИ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Административный процесс как вид юридического процесса в научной и учебной литературе по административному праву выделяется по отраслевому признаку. Представляет собой самостоятельный вид процессуальной деятельности, урегулированный нормами административно-процессуального права, призванный обеспечить надлежащую реализацию материальных норм различных отраслей российского права по достижению предусмотренного этими нормами требуемого юридического результата. Характерными признаками административного процесса как отраслевого вида юридического процесса являются следующие: 1) субъектами административного процесса выступают органы и должностные лица публичной администрации; 2) в рамках административного процесса рассматриваются и разрешаются в соответствии с установленными законом административными и судебными процедурами подведомственные данным субъектам административные и судебно-административные дела, возникающие из административно-правовых отношений; 3) юридическая сущность административного процесса и его единое понимание безотносительно к узкому или широкому трактованию. Об этом свидетельствуют, во-первых, одна общая цель – правильное и законное разрешение конкретного дела, во-вторых, общее основание возникновения – административное дело. В данном случае понятием «административный процесс» охватывается не только деятельность органов публичной администрации по разрешению подведомственных 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). Что позволяет в итоге объединить в один, единый административный процесс два самостоятельных вида правоприменительного процесса (судебный и несудебный). В этом состоит идея нового перспективного интегративного подхода к пониманию сущности административного процесса [13, с. 17; 14]. Существуют и другие концептуальные подходы к пониманию юридической сущности административного процесса.

Так, под административным процессом в широком смысле понимается деятельность органов исполнительной власти в сфере государственного управления по разрешению всех категорий подведомственных индивидуально-конкретных дел как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов (управленческий подход)⁷. Административный процесс в узком смысле — это регламентированная законом «деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения (юрисдикционный подход)» [15, с. 16]. В юстиционном понимании под административным процессом понимается деятельность только судов (судей) по рассмотрению и разрешению административных дел, возникающих из материальных административных правоотношений [16, с. 44–67]. В данном случае административный процесс сводится только к административному судопроизводству. Упомянутый выше интегра-

тивный подход к пониманию сущности административного процесса заключается в том, что последний трактуется 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. В рамках интегративного подхода в структуре административного процесса в зависимости от его места и назначения в механизме административно-правового регулирования предлагается выделить два отдельных подвида процесса: «1) исполнительно-административный, осуществляемый органами и должностными лицами публичной администрации в целях первичного полного или частичного разрешения подведомственных им административных дел; 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 данными органами и должностными лицами по рассмотренным ими административным делам решений (правовых актов), совершенных ими в рамках этих дел действий (бездействия)» [17, с. 94–98].

Из данного понимания сущности административного процесса, его социальной роли, многообразия связей с государственным управлением, осуществляемых системой органов государственной исполнительной власти и их должностных лиц, вытекает объективная необходимость признания административно-процессуальных норм в качестве самостоятельной отрасли российского права, а не процессуального института в рамках материального

⁷ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. для юрид. вузов. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. С. 203.

административного права. Административно-процессуальное право по объему регулируемых отношений охватывает потребности многих материальных отраслей российского права, а не только своей одноименной отрасли. Для данной группы однородных административно-процессуальных норм характерна высокая степень внутренней организации, соответствующая уровню самостоятельной отрасли российского права. Таким необходимым, принципиальным требованием в настоящее время отвечают лишь три группы процессуальных норм: гражданско-процессуальные, уголовно-процессуальные и административно-процессуальные. Что дает веские и объективные основания рассматривать обособившуюся группу однородных административно-процессуальных норм в качестве самостоятельной отрасли российского права. Таким образом, предпринятый нами краткий сравнительно-правовой анализ точек зрения ученых и существующих подходов к пониманию и сущности административного процесса позволяет утверждать, что административный процесс – это установленный административно-процессуальным законодательством порядок властной деятельности его участников по разрешению подведомственных административных дел, в ходе осуществления которой складываются правоотношения, регулируемые нормами административно-процессуального права.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА⁸

Ретроспективный анализ действующего административного и административно-процессуального законодательства, как и устаревших советских доктрин и теорий о руководящей роли комму-

нистической партии в государственном управлении и советском строительстве, свидетельствуют о том, что большинство из них оказались несостоятельными и потерпели крах, а современное административное и административно-процессуальное право и законодательство не соответствуют ни стандартам демократического социального правового государства, ни запросам современного гражданского общества.

Закрепленные в ст. 1 Конституции Российской Федерации демократические принципы и стандарты правового государства все еще не действуют в системе административно-правовых отношений, поскольку в нормах административного и административно-процессуального права и законодательства не нашли еще необходимой и соответствующих их высокому статусу, адекватной институализации. До настоящего времени остается открытым вопрос о месте и роли процессуальных норм в структуре российского права, как и проблема существования административно-процессуального права в качестве самостоятельной отрасли права. В российской правовой науке дискуссионным является вопрос о количестве отраслей права, правовых институтов, составляющих систему российского права. Предпринятый краткий ретроспективный обзор существующих в юридической науке точек зрения на проблему построения системы процессуального права России, как и административно-процессуального права, показывает далеко не однозначный подход к ее решению.

Видный российский теоретик права С. С. Алексеев утверждал, что на предмет любой процессуальной отрасли права существенное влияние оказывает характер предмета той материальной отрасли, с которой данная процессуальная отрасль

⁸ За основу построения современной концепции и современной модели административного процесса и административно-процессуального права России взяты научные труды и наработки профессора В. Д. Сорокина [9–12].

наиболее тесно связана. Подобная обусловленность определяется прежде всего назначением любой процессуальной отрасли обеспечить реализацию правовых норм материальных отраслей и, главным образом, своей одноименной материальной отрасли [18, с. 159]. Поэтому не нуждается в доказательствах и не вызывает возражений статус уголовно-процессуального и гражданско-процессуального права. Сходной позиции придерживаются представители общей теории права В. М. Горшенев, П. Е. Недбайло, А. С. Пиголкин и некоторые ученые правоведы [19, с. 9–10]. Представители отраслевых наук, в основном административного и государственного права, вполне обоснованно полагают, что кроме гражданского и уголовного процессов в системе материальных отраслей права существуют многочисленные процессуальные нормы и институты, которые осуществляют деятельность по применению материальных норм любых отраслей. К их числу относятся такие видные российские ученые, стоящие у истоков этой концепции, как С. С. Студеникин, Г. И. Петров, А. Е. Лунев, А. И. Ким, И. А. Галаган, А. П. Коренев, В. С. Основин, И. Н. Пахомов, Ю. М. Козлов, Н. Г. Салищева, Л. Л. Попов, Д. Н. Бахрах, В. И. Попова, Ю. А. Тихомиров, В. А. Юсупов. Так, административно-процессуальное право имеет своей задачей реализацию не только своей одноименной материальной отрасли – административного права, но и тесно связанного с ним целого ряда иных материальных отраслей: конституционного, муниципального, земельного, налогового, финансового, таможенного, бюджетного, экологического и др. Поэтому не случайно административное право проявляет свою регулятивную роль там, где действуют нормы других материальных отраслей российского права, т. е. там, где складываются управ-

ленческие по своей сути отношения, входящие в предмет других материальных отраслей, что, однако, не исключает их из механизма административно-правового регулирования⁹.

Принципиальную, последовательную и достаточно аргументированную точку зрения на проблему построения системы процессуального права России занимал В. Д. Сорокин еще полвека назад. Мы ее полностью разделяем. Он полагал, что система процессуального права состоит из трех самостоятельных отраслей – уголовно-процессуального, гражданско-процессуального и административно-процессуального права. В качестве критериев, определяющих возникновение новых процессуальных отраслей российского права, выделил три принципиально значимых системных признака вместо традиционных «предмета и метода». Во-первых, это наличие своего предмета правового регулирования (т. е. 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 (т. е. наличие определенной внутренней структуры, элементами которой являются процессуальные институты). В-третьих, способность взаимодействовать с иными отраслями как системами одного и того же уровня. Этот признак в полной мере присущ только трем группам процессуальных норм, образующим, соответственно, три процессуальные отрасли – гражданско-процессуальное, уголовно-процессуальное и административно-процессуальное право [9, с. 51–77].

Что касается отраслевого метода правового регулирования в предложенной концепции, то по мнению В. Д. Сорокина, его отсутствие обусловлено единым

⁹ *Административное право* : учеб. для вузов / [К. С. Бельский и др.] ; под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М. : Юрист, 2000. С. 19–21.

предметом правового регулирования. Поэтому метод правового регулирования не может «принадлежать» каждой отрасли в отдельности, а является достоянием всей системы права в целом, поскольку отражает особенности права как социального регулятора отношений социально-правовой среды.

Следовательно, говорить о самостоятельном существовании отрасли российского права можно лишь в том случае, когда рассматриваемая совокупность большой группы однородных правовых норм имеет свой собственный специфический предмет регулирования, представляет собой логически выстроенную систему, позволяющую данной группе норм выступать в этой системе права автономно, и формально может быть обособлена от норм других смежных отраслей.

Представляется, что данные характеристики в полной мере применимы к административно-процессуальному праву и позволяют констатировать развитие института административно-процессуального права в самостоятельную отрасль российского права.

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.

За последние два десятилетия в современной России, особенно в связи с зарождением рыночных отношений, появлением частной собственности и, соответственно, рыночного законодательства, принятием Государственной Думой Российской Федерации большого количества нормативных актов сомнительного качества, стали появляться новые отрас-

ли процессуального права. Так, возникло арбитражное процессуальное право. Оно неожиданно приобрело характер самостоятельной процессуальной отрасли в связи с принятием арбитражно-процессуального кодекса и созданием системы арбитражных судов. Хотя, по 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 права на отдельное самостоятельное существование, но реально существующее в системе российского права [20, с. 29–30].

Другим примером странного обособления от гражданско-процессуального права с претензией на самостоятельное, автономное существование как отрасли российского права является исполнительное право. Его появление связано с вступлением в силу в 1997 г. 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 гражданского оборота¹⁰. Процессуальными институтами исполнения уголовного и административного наказаний в рамках уголовно-процессуального и административно-процессуального права реально являются, соответственно, Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Кодекс об административных правонарушениях РФ.

Аналогичным образом на автономное существование как отдельной

¹⁰ *Гражданский процесс* : учеб. для вузов / под ред. М. К. Треушников. 2-е изд., испр. и доп. М. : Спарк : Городец, 1998. С. 376–377.

¹¹ *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс : учеб. пособие. М. : Закон и право : Юнити, 1998. С. 39–45.

самостоятельной отрасли российского права претендуют конституционное процессуальное право (судебный конституционный процесс)¹¹, судебно-административное право [21, с. 35–52], налоговое процессуальное право и ряд других отраслей.

Вопрос о месте конституционного процессуального права, как и налогового процессуального права, в системе процессуального права России во многом является спорным, что предопределяется их 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 права [22, с. 3–5]. Поскольку сама природа отрасли права исключает возможность существования комплексных отраслей права в отличие от комплексных отраслей законодательства. Известно, что право и закон, отрасли права и отрасли законодательства – разные по смыслу и содержанию правовые явления, смешивать и отождествлять которые нельзя. Подобное отождествление упрощает и вульгаризирует представление о праве и законе, писал Ю. А. Тихомиров. 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 комплексности [23, с. 18–19]. По этой причине у судебного права отсутствует как единый предмет правового регулирования, так и метод. Кроме того, судебное право стирает весьма существенные различия между уголовным, гражданским и административным процессами, каждый из которых имеет свой предмет, задачи и самостоятельные процессуальные формы

Взросший интерес ученых как общей, так и отраслевой теории права и процесса к изучению и освоению новых областей правового знания – явление положительное и ожидаемое. Но он выявил опасную новомодную тенденцию последних лет, направленную на «отпочкование», отсечение от традиционных базовых, профилирующих отраслей российского права все новых и новых «комплексных» отраслей права без серьезных теоретических исследований и достаточных научных обоснований. Поверхностно проанализировав правовые основы той или иной отраслевой либо межотраслевой деятельности и опираясь при этом на принятые для обслуживания этой деятельности один или два федеральных закона, такие авторы «ничтожно сомнящиеся» заявляют об очередном «открытии» новой самостоятельной отрасли российского права. Подобные «научные» открытия наносят непоправимый вред юридической науке, серьезно ослабляют ее методологическую базу, игнорируют принципы классической юриспруденции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предпринятый анализ современного состояния отрасли административно-процессуального права на предмет ее автономного существования в системе

российского права свидетельствует о нижеизложенном.

1. Попытка придать новый импульс развитию административного процесса и, соответственно, административно-процессуальному праву и адаптировать его к новым условиям и потребностям развития правового государства и гражданского общества связана с острой потребностью в административно-правовой защите прав и свобод человека и гражданина от неправомерных посягательств органов и должностных лиц публичной власти, строгого обеспечения законности в сфере публичного управления.

2. Вновь возобновившиеся поиски места административно-процессуального права в системе и структуре российского права, широко обсуждавшиеся юридической наукой, теоретиками права, практическими работниками на рубеже 60–70-х гг. прошлого века, вновь стали актуальными и востребованными в России.

3. В современном гражданском обществе, закрепившем в Конституции Российской Федерации высшей ценностью человека его права и демократические свободы, именно развитое административно-процессуальное право, опосредуя взаимодействие государства и личности, является надежным гарантом ее гражданских прав и свобод.

4. Научная разработанность и востребованность норм процессуального права

в целом и административно-процессуальных норм в частности в правовом государстве относится к числу важных показателей цивилизованного развития демократических институтов гражданского общества. Даже если формально законодательство РФ совершенно и справедливо само по себе, его эффективность может быть ничтожно мала, если оно будет применяться неверно, субъективно, предвзято, без строгого соблюдения необходимых и обязательных процессуальных правил и процедур.

5. Поиск и создание современной российской базовой модели административного процесса и соответствующей отрасли административно-процессуального права является важным и необходимым научным стимулом при научных разработках новых, оригинальных и нестандартных концептуальных подходов в доктринальном осмыслении целей, задач и перспектив административно-правового регулирования.

Данный вывод исследования представляется наиболее ценным, поскольку позволяет инициировать поиск и обсуждение новых современных подходов и взглядов на юридическую сущность, содержание, свойства и объем административного процесса, важного и значимого правового института в формировании современного административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права.

Список литературы

1. Дерюжинский В. Ф. Административные суды в государствах Западной Европы. СПб. : Сенат. тип., 1906. 146 с.
2. Коркунов Н. М. Русское государственное право : в 2 т. 6-е изд. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. Т. 2. Часть Особенная / под ред. и с доп. М. Б. Горенберга. 749 с.
3. Корф С. А. Административная юстиция в России : в 2 т. СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. Кн. 2. Очерк действующего законодательства. Кн. 3. Очерк теории административной юстиции. 507 с.
4. Розин Н. Н. Процесс как юридическая наука // Журнал министерства юстиции. 1910. № 8. С. 24–45.
5. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории законодательства (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба). 2-е изд., перераб. и доп. М. : Право и жизнь, 1925. 244 с.
6. Михайловский И. В. Судебное право как самостоятельная юридическая наука // Право. 1908. № 32. С. 1733–1741.
7. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М. : Норма, 2003. 240 с.

8. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М. : Юрид. лит., 1991. 143 с.
9. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М. : Юрид. лит., 1972. 240 с.
10. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М. : Юрид. лит., 1968. 144 с.
11. Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. Л. : ЛГУ, 1968. 75 с.
12. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб. : Изд-во С.-Петерб. юрид. ин-та, 2002. 474 с.
13. 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. 3–15.
14. Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса : моногр. М. : Юрлитинформ, 2013. 416 с.
15. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М. : Юрид. лит., 1964. 158 с.
16. Старилов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. 197 с.
17. Кононов П. И. Современные проблемы понимания и законодательной регламентации административного процесса // Проблемы административного процесса в государственном управлении : тез. докл. участников междунар. науч.-практ. конф. (3 апр. 2015 г., Москва) / отв. ред. С. А. Старостин. М. : Издат. центр Ун-та им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 2015. С. 94–98.
18. Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы советского права. М. : Госюриздат, 1961. 187 с.
19. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская, И. А. Иконичкая [и др.] ; под ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М. : Юрид. лит., 1976. 279 с.
20. Фурсов Д. А. Понятие отрасли арбитражно-процессуального права // Государство и право. 1999. № 1. С. 25–33.
21. Зеленцов А. Б. Административная юстиция как судебное административное право: концептуальные проблемы : моногр. М. : Буки-Веди, 2014. 180 с.
22. Проблемы судебного права : моногр. / Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий, А. А. Мельников ; под ред. В. М. Савицкого. М. : Наука, 1983. 224 с.
23. Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 1 (26). С. 25–31.

References

1. Deryuzhinskii V. F. *Administrative Courts in the States of Western Europe*. St. Petersburg: Senate Printing House; 1906. 146 p. (In Russ.).
2. Korkunov N. M. *Russian State Law. Vol. 2. Part Special*. 6th ed. St. Petersburg: Stasyulevich Printing House; 1909. 749 p. (In Russ.).
3. Korf S. A. *Administrative Justice in Russia. Book 2. Essay on Current Legislation. Book 3. Essay on the Theory of Administrative Justice*. St. Petersburg: Trenke and Fyusno Printing House; 1910. 507 p. (In Russ.).
4. Rozin N. N. Process as a Legal Science. *Journal of the Ministry of Justice*. 1910;8:24-45. (In Russ.).
5. Zagryatskov M. D. *Administrative Justice and the Right of Complaint in the Theory of Legislation (Development of the Idea and Principles of Administrative Justice. Administrative Process and the Right of Complaint in Soviet Legislation. Administrative-Financial Order and Financial Complaint)*. 2nd ed. Moscow: Pravo i zhizn' Publ.; 1925. 244 p. (In Russ.).
6. Mikhailovskii I. V. Judicial Law as an Independent Legal Science. *Law*. 1908;32:1733-1741. (In Russ.).
7. Luk'yanova E. G. *Theory of Procedural Law*. Moscow: Norma Publ.; 2003. 240 p. (In Russ.).
8. Protasov V. N. *Fundamentals of General Legal Procedural Theory*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1991. 143 p. (In Russ.).
9. Sorokin V. D. *Administrative Procedural Law*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1972. 240 p. (In Russ.).
10. Sorokin V. D. *Problems of the Administrative Process*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1968. 144 p. (In Russ.).
11. Sorokin V. D. *Administrative Procedural Relations*. Leningrad: Leningrad State University Publ.; 1968. 75 p. (In Russ.).
12. Sorokin V. D. *Administrative Procedure and Administrative Procedural Law*. St. Petersburg: St. Petersburg Law Institute Publ.; 2002. 474 p. (In Russ.).
13. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. Administrative Procedure and Administrative-Procedure Law in Russia: Conceptual Problems of Contemporary Development. *Administrative Law and Procedure*. 2013;12:3-15. (In Russ.).
14. Kononov P. I. *Main Categories of Administrative Law and Process*. Moscow: Yurлитinform Publ.; 2013. 416 p. (In Russ.).

15. Salishcheva N. G. *Administrative Procedure in USSR*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1964. 158 p. (In Russ.).
16. Starilov Yu. N. *Administrative Justice: Theory Problems*. Voronezh: Voronezh State University Publ.; 1998. 197 p. (In Russ.).
17. Kononov P. I. Modern Problems of Understanding and Legislative Regulation of the Administrative Process. In: Starostin S. A. (Ed.). *Problems of the Administrative Process in Public Administration*. Moscow: Kutafin Moscow State Law University (MSAL) Publishing Centre; 2015. P. 94–98. (In Russ.).
18. Alekseev S. S. *General Theoretical Problems of Soviet Law*. Moscow: Gosyurizdat Publ.; 1961. 187 p. (In Russ.).
19. Virtuk N. V., Gorshenev V. M., Dobrovol'skaya T. N., Ikonitskaya I. A. *Legal Procedural Form: Theory and Practice*. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.; 1976. 279 p. (In Russ.).
20. Fursov D. A. The Concept of the Branch of Arbitration Procedural Law. *State and Law*. 1999;1:25-33. (In Russ.).
21. Zelentsov A. B. *Administrative Justice as Judicial Administrative Law: Conceptual Problems*. Moscow: Buki-Vedi Publ.; 2014. 180 p. (In Russ.).
22. Polyanskii N. N., Strogovich M. S., Savitskii V. M., Mel'nikov A. A. *Problems of Judicial Law*. Moscow: Nauka Publ.; 1983. 224 p. (In Russ.).
23. Tikhomirov Yu. A. The General Concept of the Development of Russian Legislation. *Journal of Russian Law*. 1999;1:25-31. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Виктор Егорович Севрюгин, профессор кафедры административного и финансового права Тюменского государственного университета (ул. Володарского, 6, Тюмень, 625003, Российская Федерация), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2868-3678>; e-mail: 17041945@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Victor E. Sevryugin, Professor of the Department of Administrative and Financial Law at the University of Tyumen (6 Volodarskogo st., Tyumen, 625003, Russian Federation), Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2868-3678>; e-mail: 17041945@mail.ru

Поступила | Received
16.02.2022

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
24.02.2022

Принята к публикации | Accepted
24.02.2022