

## Административное право

УДК 342.951

### *СТЕПАНЕНКО Юрий Викторович*

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», Садовая-Кудринская ул., д. 9, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0003-3818-3087>

Степаненко Юрий Викторович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА); профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; заслуженный юрист Российской Федерации, член-корреспондент РАЕН, Москва.  
E-mail: stepanenko.50@mail.ru; YUStepanenko@fa.ru

### **О КУРСЕ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА»<sup>1</sup>**

#### **Аннотация**

**Предмет/тема.** Методологические и теоретические аспекты структуры и содержания учебной дисциплины «Актуальные проблемы административного права и процесса».

**Цели/задачи.** Создание условий для формирования единого теоретического подхода к пониманию структуры и содержания учебной дисциплины «Актуальные проблемы административного права и процесса», изучаемой в процессе магистерской подготовки по направлению «Юриспруденция».

**Методология.** В исследовании использовались методы анализа, синтеза, конкретизации, правового моделирования, экстраполяции, формально-логический и другие методы научного исследования.

**Вывод.** Унификация подходов к структуре и содержанию учебной дисциплины «Актуальные проблемы административного права и процесса» будет во многом способствовать достижению ее целей и решению образовательных задач.

**Ключевые слова:** *актуальные проблемы, административное право и процесс, административно-процессуальное право, административное законодательство, административно-процессуальное законодательство.*

**JEL classification:** *K23*

#### **Administrative law**

#### **Yuri V. Stepanenko,**

The Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Moscow State Law University named after O.E. Kutafin», Doctor of Law, Professor of the Department of Administrative Law and Process, Kutafin University (MSLU); Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activities at the

---

<sup>1</sup> Настоящая работа подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

Financial University under the Government of the Russian Federation; Honored Lawyer of the Russian Federation, Corresponding Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Moscow

## REVISITING THE “TOPICAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURES” STUDY MODULE

### Abstract

**Subject / Topic** Methodological and theoretical aspects of the structure and content of the Actual problems of administrative law and process academic discipline

**Goals / objectives** Creation of conditions for the formation of a unified theoretical approach to understanding of the structure and content of the Actual problems of administrative law and process module, studied within the Master’s Degree program in Legal Studies.

**Methodology** The research methods of analysis, synthesis, specification, legal modeling, extrapolation, formal-logical and other have been employed within the conducted study.

**Conclusion and Relevance** Unification of approaches to the structure and content of the Actual problems of administrative law and process module will greatly contribute to the achievement of its goals and learning problems solution.

**Key words:** *current problems, administrative law and process, administrative procedural law, administrative legislation, administrative procedural legislation.*

Важное место в системе магистерской подготовки по направлению «Юриспруденция» занимает учебная дисциплина «Актуальные проблемы административного права и процесса»<sup>1</sup>. Её цель, задачи, профессиональные компетенции, знания, умения и навыки, которыми должны обладать студенты в результате ее изучения, изложены в руководящих документах Минобрнауки России<sup>2</sup>, а также в многочисленных учебно-методических материалах юридических вузов и факультетов, имеющих в открытом доступе в сети Интернет. Указанная дисциплина в достаточной, на наш взгляд, степени обеспечена учебниками, учебными пособиями и периодическими изданиями [1, 2, 3]. Вместе с тем хотелось бы уточнить некоторые методологические и сущностные аспекты, касающиеся ее структуры и содержания.

Прежде всего, обращает на себя внимание наименование учебной дисциплины – «Актуальные проблемы административного права и процесса». По поводу первой части названия – «актуальные проблемы» - вопросов не возникает: такие проблемы имеются в любой отрасли научного знания и в любой сфере практической деятельности. Вторая часть

---

<sup>1</sup> Настоящая работа подготовлена при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> Приказ Минобрнауки России от 14.12.2010 № 1763 (ред. от 31.05.2011) «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «магистр»)» // СПС КонсультантПлюс.

наименования – «административное право и процесс» - за долгие годы употребления в административно-правовой науке и образовательном процессе стала устойчивым словосочетанием, своеобразной юридической парадигмой. Так, например, во многих юридических вузах страны и на юридических факультетах государственных университетов функционируют кафедры административного права и процесса. С 2004 года в России издается и приобрел большую популярность среди юридической общественности журнал «Административное право и процесс» - научно-практическое и информационное издание, рекомендованное ВАК при Минобрнауки России для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук. Это словосочетание выносится в название учебных изданий [4], статей [5]. Кроме того, в соответствии с номенклатурой научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утвержденной приказом Минобрнауки России от 23.10.2017 № 1027<sup>1</sup>, научная специальность 12.00.14 называется «Административное право; административный процесс». Можно привести ещё много других примеров, содержащих в качестве ключевого словосочетание «административное право и процесс».

Может быть, аналогичное и не менее распространенное словосочетание «уголовное право и процесс» не вызывает возражений у ученых – специалистов в области уголовного и уголовно-процессуального права, хотя, по нашему мнению, правильнее было бы сформулировать его как «уголовное право и уголовно-процессуальное право». Но юридическая и научная конструкция «административное право и процесс», несмотря на кажущуюся аксиоматичность, представляется нам небезупречной. Если она адаптировалась в научном обороте из соображений словесной экономии, то это нельзя признать корректным способом последней. Если же в этом словосочетании заложен конкретный научный смысл, то это требует дополнительного теоретического анализа.

Необходимо отметить, что понятие «административное право» охватывает собой понятие «административный процесс». Пока административно-процессуальное право не стало самостоятельной отраслью права, административный процесс все же правильнее считать институтом административного права или его подотраслью. Более того, говоря об административном процессе, мы представляем себе не только совокупность административно-процессуальных норм, образующих этот институт или подотрасль административного права, но и составляющие его конкретные административные производства и административные процедуры, реально осуществляемые в практической деятельности субъектов административного права. И ставить административный процесс в таком понимании в один ряд, через союз «и», с административным

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.11.2017.

правом как отраслью права, фундаментом публичного права, было бы неправильным. Поэтому вряд ли можно согласиться с точкой зрения С.А. Старостина, утверждающего, что административный процесс – это самостоятельная отрасль судебного права, процессуальная форма реализации соответствующих материальных норм, субъектами которого являются исключительно суды (судьи) [6]. Во-первых, руководствуясь приведенными соображениями можно сделать вывод о том, что административный процесс – это не отрасль права. Во-вторых, получается, что, например, кроме судей, остальные субъекты административной юрисдикции, перечисленные в главе 23 КоАП РФ, осуществляют свою деятельность не в процессуальной форме, хотя на самом деле это не так.

Таким образом, если считать административный процесс институтом или подотраслью административного права, то анализируемый нами учебный курс целесообразно называть «Актуальные проблемы административного права». Если же стать на позицию признания административно-процессуального права самостоятельной отраслью права, как это сделали, например, авторы отдельных учебных и научных изданий [7, 8, 9], то будет логичнее именовать его «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права».

Важно также отметить, что в соответствии с паспортом специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс в ее содержание и в область исследования в части административного процесса входит теоретическое и прикладное исследование предмета и содержания административно-процессуального права.<sup>1</sup> Отсюда можно сделать вывод о том, что понятия «административный процесс» и «административно-процессуальное право» в паспорте указанной специальности, как минимум, отождествляются, если не сказать большего: административно-процессуальное право в нем представляется как бы частью административного процесса. По нашему мнению, было бы правильнее сделать наоборот - назвать специальность «административное право; административно-процессуальное право», а административный процесс включить в область исследования административно-процессуального права как его составную часть.

Ну и, конечно, нельзя обойти вниманием тот факт, что Конституция Российской Федерации (пункт «к» статьи 72) различает административное и административно-процессуальное законодательство и относит его к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Правда, в этом можно заметить некоторое противоречие в связи с новой редакцией пункта «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации, введенной Законом РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и

---

<sup>1</sup> Высшая аттестационная комиссия (ВАК) при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Нормативно-справочная информация. Паспорта научных специальностей. URL: <http://vak.ed.gov.ru/316> (дата обращения: 30.07.2018).

прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>. Согласно указанному пункту процессуальное законодательство, частью которого, надо полагать, является и административно-процессуальное законодательство, относится к ведению Российской Федерации. Здесь будет нелишним напомнить, что в теории права давно обоснована концепция, в соответствии с которой в систему процессуального права входят гражданское процессуальное право, уголовно-процессуальное право и административно-процессуальное право [10, с. 249-250].

При анализе учебной и учебно-методической литературы, посвященной актуальным проблемам административного права и процесса, можно заметить, что единства во взглядах и готовых рецептов здесь нет. Разработчики рабочих программ учебной дисциплины, авторы учебников и учебных пособий представляют актуальные проблемы по-разному, что вполне естественно – это же наука. Отдельные учебные и учебно-методические издания попросту копируют в несколько сжатом виде структуру учебного курса «Административное право», предварив названия глав и параграфов словом «проблемы».

Представляется, что это не вполне продуктивный прием формирования структуры и содержания такой принципиально важной учебной дисциплины, как «Актуальные проблемы административного права и процесса»<sup>2</sup>. Она призвана выработать у обучающихся навыки распознавания главного и второстепенного, определения достоверного и вероятного в государственном управлении, формирования критериев актуализации проблем, разработки и использования правовых и организационных методов их решения, навыки самостоятельного осуществления научно-исследовательской работы в области административного и административно-процессуального права.

По нашему мнению, структура анализируемой в настоящей статье учебной дисциплины должна состоять из четырех основных блоков:

- 1) проблемы административного и административно-процессуального права как отраслей права;
- 2) проблемы административного и административно-процессуального законодательства;
- 3) проблемы науки административного и административно-процессуального права;
- 4) проблемы административного и административно-процессуального права как учебной дисциплины.

Такая структура, на наш взгляд, позволит разграничить внутри

---

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)), 2014, 6 февраля, № 0001201402060001.

<sup>2</sup> Мы используем в статье действующее наименование учебной дисциплины, хотя полагаем, что она должна именоваться по-другому: либо «Актуальные проблемы административного права», либо «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права».

изучаемого учебного курса проблемные вопросы отрасли административного (административно-процессуального) права, ее подотраслей и институтов, вопросы нормотворчества и правоприменения, проблемы административно-правовой науки и образовательного процесса.

В рамках первого блока могут изучаться проблемы строения материнской отрасли - административного права, проблемы потенциального и реального отпочкования от нее других отраслей (административно-процессуального права, административно-деликтного права и т.д.), реформирования традиционных и образования новых административно-правовых и административно-процессуальных институтов и т.д.

Второй блок может быть наполнен проблемами систематизации административного и административно-процессуального законодательства: учета, инкорпорации, консолидации и кодификации. В частности, заслуживают внимания вопросы возможной кодификации административно-процессуального законодательства и невозможности кодификации материальных административно-правовых норм, проблемы модернизации законодательства об административных правонарушениях и пр.

В блоке административно-правовой науки перечень проблемных вопросов практически неисчерпаем. Но речь здесь должна идти не столько о научной разработке проблем, входящих в другие блоки предлагаемой нами структуры учебной дисциплины, сколько о проблемах самой науки: отсутствии фундаментальных теоретических исследований и, напротив, большом количестве прикладных научных разработок; необходимости глубокой научной проработки смежных, конкурирующих понятий; отставании науки от законотворческого процесса и правоприменительной практики; неразвитости функции научного прогнозирования; ошибках в выборе научных приоритетов; недостаточном научном обосновании реформаторских преобразований в исполнительной власти и государственном управлении и т.д.

В блоке образовательных проблем могут изучаться вопросы структуры и содержания учебных дисциплин административно-правового цикла, разработки соответствующих учебно-методических материалов, внедрения инновационных форм и методов обучения и контроля знаний, рационального распределения времени, выделенного на освоение программ, и т.д.

В заключение необходимо отметить, что унификация подходов к структуре и содержанию учебной дисциплины «Актуальные проблемы административного права и процесса» будет во многом способствовать достижению ее целей и решению образовательных задач.

#### **Список источников:**

1. Актуальные проблемы административного права и процесса: учебник (2015) / М.В. Костеников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, П.И. Кононов,

А.И. Стахов, Н.Д. Эриашвили. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

2. Волков (2017) - Волков А.М. Актуальные проблемы административного права: учебное пособие. – М.: Проспект, 2017.

3. Актуальные проблемы административного права и процесса: международный журнал. Гл. редактор Объединенной редакции Н.Д. Эриашвили.

4. Тихомиров (2008) - Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. – М.: изд-во Тихомиров М.Ю., 2008. – 652 с.

5. Волков (2016) - Волков А.М. Проблемные вопросы административного права и процесса // Административное и муниципальное право, 2016, № 11. С. 927-933.

6. Старостин (2017) - Старостин С.А. Административный процесс как отрасль публичного права // Административное право и процесс. 2017. № 4. С. 13-21.

7. Административное право: учебник (2015) / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. 2-е изд., перераб. - М: Норма: ИНФРА-М, 2015. - 704 с.

8. Лещина, Магденко (2015) - Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. - 310 с.

9. Масленников (2012) - Масленников М.Я. Административно-процессуальное право – реальная правовая отрасль // Административное право и процесс, 2012, № 3. С. 25-33.

10. Алексеев (1981) - Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. С. 249 – 250.

#### **References:**

Actual problems of administrative law and process: a textbook (2015) / M.V. Kostennikov, A.V. Kurakin, A.M. Kononov, P.I. Kononov, A.I. Stakhov, N.D. Eriashvili. - 2 nd ed., Pererab. and additional. - М.: UNITY-DANA, [Aktualnyie problemyi administrativnogo prava i protsesssa: uchebnik (2015) / M.V. Kostennikov, A.V. Kurakin, A.M. Kononov, P.I. Kononov, A.I. Stahov, N.D. Eriashvili. - 2-e izd., pererab. i dop. - М.: YuNITI-DANA], 2015.

Volkov (2017) - Volkov A.M. Actual problems of administrative law: a textbook. - Moscow: Prospekt [Aktualnyie problemyi administrativnogo prava: uchebnoe posobie. – М.: Prospekt], 2017.

Actual problems of administrative law and process: an international journal. Ch. editor of the Joint Editorial Board Eriashvili [Aktualnyie problemyi administrativnogo prava i protsesssa: mezhdunarodnyiy zhurnal. Gl. redaktor Ob'edinennoy redaktsii N.D. Eriashvili].

Tikhomirov (2008) - Tikhomirov Yu.A. Administrative Law and Process: Full Course. - Moscow: publishing house Tikhomirov M.Yu. [Administrativnoe pravo i protsess: Polniy kurs. – М.: izd-vo Tihomirov M.Yu.], 2008. - 652 p.

Volkov (2016) - Volkov A.M. Problematic issues of administrative law and process // Administrative and municipal law [Problemnyie voprosyi administrativnogo prava i protsesssa // Administrativnoe i munitsipalnoe pravo], 2016, No. 11. P. 927-933.

Starostin (2017) - Starostin S.A. Administrative process as a branch of public law // Administrative law and process [Administrativniy protsess kak otrasl pUBLIChnogo prava // Administrativnoe pravo i protsess] 2017. № 4. P. 13-21.

Administrative law: a textbook (2015) / ed. L.L. Popova, M.S. Studenikina.

2nd ed., Pererab. - M: Norma: INFRA-M [Administrativnoe pravo: uchebnik (2015) / pod red. L.L. Popova, M.S. Studenikinoy. 2- e izd., pererab. - M: Norma: INFRA-M], 2015. - 704 p.

Leschina, Magdenko (2015) - Leschina E.L., Magdenko A.D. Administrative Procedural Law: a course of lectures. Moscow: Russian State University of Justice [Administrativno-protssualnoe pravo: kurs lektsiy. M.: Rossiyskiy gosudarstvennyy universitet pravosudiya], 2015. - 310 p.

Maslennikov (2012) - Maslennikov M.Ya. Administrative Procedural Law - The Real Legal Sector // Administrative Law and Process [Administrativno-protssualnoe pravo – realnaya pravovaya otrasl // Administrativnoe pravo i protsess], 2012, No. 3. P. 25-33.

Alekseev (1981) - Alekseev S.S. General theory of law. M. [Obschaya teoriya prava. M.: Yurid. lit.], 1981. T. 1. P. 249 - 250.