

**Штатина Марина Анатольевна,**  
*кандидат юридических наук, доцент,  
заведующая кафедрой  
административного права  
Российской академии правосудия*

## **О ДОКТРИНАЛЬНЫХ ОСНОВАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Мне не довелось быть студенткой Нины Антоновны Куфаковой, но я всегда считала себя ее ученицей.

Впервые я услышала о Нине Антоновне еще в студенческие годы на юридическом факультете МГУ, когда ее сокурсники-преподаватели рассказывали о необычайной целеустремленности и разносторонних способностях Нины Куфаковой. Позже, когда после окончания аспирантуры я пришла работать в Университет дружбы народов, познакомилась с Ниной Антоновной и сразу узнала ее. Оказалось, я не раз видела Нину Антоновну в МГУ, она то лекции на курсах повышения квалификации читала, тона диссертационном совете выступала, ведь она всегда сохраняла самые тесные связи со своей *almamater*.

Но судьбой Нины Антоновны Куфаковой стал Университет дружбы народов. Жизнь университета была не просто частью ее жизни, но и самой ее жизнью. Нина Антоновна помнила всех студентов, причем не только тогда, когда вела у них занятия, но и, сохраняя все свои записи, неоднократно обращалась к ним позже и много рассказывала о своих студентах, тем самым передавая не только знания, но и атмосферу прежних лет молодым преподавателям и многим поколениям студентов. А бывшие студенты, приезжавшие в РУДН спустя многие годы, неизменно стремились встретиться с любимым преподавателем – Ниной Антоновной Куфаковой.

Нина Антоновна была беззаветно предана делу, очень требовательно относилась к себе и всегда была готова помочь людям, да и помогала очень многим студентам, аспирантам, коллегам. Она была необычайно трудолюбива, причем в том

самом прямом смысле, который сейчас мы почти потеряли, – она любила трудиться и жизни своей без труда не мыслила.

Создание Университета дружбы народов поставило перед преподавателями сложные задачи – нужно было обучать студентов из стран Азии, Африки и Латинской Америки таким образом, чтобы они смогли успешно работать в странах разных политических и экономических систем. Для этого нужно было обладать знаниями как общих закономерностей, так и особенностей развития государства и права в разных странах и на разных континентах. Тогда разрабатывались уникальные программы и учебные курсы, которых еще не было не только в нашей стране, но и в мире. Так Нина Антоновна разработала учебный курс административного права зарубежных стран. И впервые в мире он стал преподаваться в УДН имени Патриса Лумумбы.

Какой это был колоссальный труд! Необходимо было по крупицам собрать огромный фактический материал и систематизировать его. Нужно было самостоятельно решить самую сложную задачу – разработать методологические подходы к формированию курса, найти критерии сравнения различных систем государственного управления, выявить ведущие правовые институты и конструкции. С этим мог справиться только настоящий ученый, мыслящий глубоко и обладающий научной интуицией.

Кроме того, нужно было разработать методику преподавания зарубежного права студентам разных культурно-цивилизационных традиций. В курс зарубежного административного права было включено изучение права не только «развитых буржуазных» стран, но и развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки. Найти подходы к студентам, имеющим разный уровень подготовки и разный жизненный опыт, увлечь их и поднять по уровню высококвалифицированных специалистов удавалось Нине Антоновне. А это основывалось и на таланте педагога, и на присущей ей душевной щедрости.

Позже Нина Антоновна разработала также курс финансового права зарубежных стран. Сосредоточившись на форми-

ровании нового курса, Нина Антоновна передала Алексею Афанасьевичу Демину и мне чтение лекций по административному праву зарубежных стран. Как бы ни развивалась эта учебная дисциплина сейчас, я никогда не смогу выразить всей моей благодарности ее создателю – Нине Антоновне Куфаковой. Она была первой, всем остальным было намного проще идти по уже проторенному пути.

Когда я спрашивала, как же не потеряться в таком огромном материале, как начать исследование и подойти к его конкретным результатам, Нина Антоновна говорила: в административном праве необходимо обращать внимание на доктрины; в каждой стране оно основывается на определенных доктринах, предваряющих, обосновывающих и толкующих законодательство. Без доктринальных основ ни понять подходы законодательства зарубежных стран, ни выстроить систему учебного курса невозможно.

В настоящее время важнейшая тема доктринальных основ административного права не получила должного развития в российской административно-правовой науке. В память о Нине Антоновне Куфаковой хотелось бы наметить направления возможных исследований этой проблематики.

Термин «доктрина» применяется в разных смыслах, прежде всего как учение, как мнения ученых, как научные труды наиболее авторитетных исследователей.

Политико-правовые доктрины как учения объединяют различные, но основанные на единых мировоззренческих установках научные концепции. Наиболее значимые из политико-правовых доктринотражают «мировидение» эпохи<sup>1</sup>. К такому новому мировидению привело возникновение административного права во Франции. Формирование доктрины административного права как права, ограничивающего произвол администрации и предоставляющего гражданам реальные гарантии защиты их прав в споре с администрацией, обеспечило становле-

---

<sup>1</sup> Полякова Т.М. К вопросу о политико-правовой доктрине России // История государства и права. 2006. № 1.

ние данной правовой отрасли, необычайную притягательность ее в XIX в. и триумфальное шествие по странам и континентам в XX в. Не формирование определенной совокупности норм, закрепляющих схожие правовые институты, а следование смыслу и духу французской доктрины административного права придает этой правовой отрасли самостоятельность и силу, обеспечивает ее демократизм и гуманизм.

Административно-правовая доктрина каждого государства своеобразна, но она неизменно отражает господствующие в данном обществе представления о государственном управлении и праве, их соотношении, ролях и ценности.

Роль правовой доктрины в общественном развитии может предопределять логику построения отрасли права и даже всей правовой системы. Так, в силу особой роли преторов в римском праве предоставление судебной защиты порождало право. Для современной правовой системы характерен приоритет материального права, существование которого является условием его судебной защиты<sup>2</sup>. В связи с этим административно-правовая природа спора гражданина с администрацией должна диктовать особенности процедуры рассмотрения административных споров и в судах, и в квазисудебных органах. К сожалению, этот подход, в административно-правовой науке праве считающийся очевидным, в российской правовой доктрине не получил всеобщего признания, и приходится бороться за создание полноценной публично-правовой формы рассмотрения в судах административных споров.

Под доктриной понимаются также труды наиболее известных ученых. В этом качестве правовая доктрина в ряде стран признается одним из источников права, причем в одних государствах она считается только материальным, а в других – кроме того и формальным источником права. Так, римское право нередко называют правом римских юристов, а правовые сис-

---

<sup>2</sup> Третьяков С.В. Формирование концепции вторичных прав в германской цивилистической доктрине (К публикации русского перевода работы Э.Зеккеля «Вторичные права в гражданском праве» // Вестник гражданского права. 2007. № 2.

темы романо-германских государств – «правом университетов», где оно зарождалось, или «университетским правом».<sup>3</sup> Наиболее уважительное отношение к доктринам в англосаксонских странах. Там они традиционно занимали только им отведенное место и не конкурировали с другими источниками права. В Великобритании и Индии, например, доктринальные источники долгое время формировали правовую основу и практику осуществления государственной службы. В странах мусульманского Востока правовая и религиозная литература официально признается источником правовых норм даже в административном праве.

В большинстве стран мира доктрина в настоящее время считается, прежде всего, вспомогательным источником права, и обращаются к ней при разрешении вопросов в случаях пробелов в праве или коллизий. Так, статья 38 Статута Международного суда ООН признает «доктрины наиболее квалифицированных специалистов по международному публичному праву различных наций» наряду с судебными решениями «в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм».<sup>4</sup>

Поскольку к доктрине обращаются чаще всего для уяснения смысла правовых норм, она становится источником толкования права. Такая роль доктрины признается во многих странах, в том числе и в Российской Федерации. Так, согласно ст.1191 ГК РФ при применении иностранного права суд устанавливает содержание его норм в соответствии с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответствующем иностранном государстве. При этом следует учитывать, что одни и те же понятия доктринально могут трактоваться по-разному (наиболее яркий пример тому – понятие «law» (право, закон), а также «ruleoflaw», которое вместо «правление права» порой неверно переводится в российской

---

<sup>3</sup> Сивцов А.С. Указ. соч.

<sup>4</sup> См.: Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного суда // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1956.

литературе как «верховенство закона» или даже как «правовое государство»).

В связи с формированием международного административного права и внедрением норм наднационального права в национальное административное законодательство административно-правовые доктрины стали разрабатываться и на международном уровне.

Большое значение для развития административного права имеет признанная международным сообществом доктрина свободы усмотрения государств. Согласно общему правилу, закрепленному в ряде статей Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, личная свобода и права человека могут быть ограничены, только когда этого требует публичный интерес. Однако в определенных случаях признается правомерность отступления от требований Конвенции. С точки зрения Европейского суда по правам человека государство не будет признано нарушившим указанное общее правило, если оно действовало в законных пределах усмотрения, установленных в п.1 ст.5 Конвенции. При этом доктрина свободы усмотрения учитывает более выгодное, по сравнению с международными структурами, положение государства для оценки конкретной ситуации и всех обстоятельств дела. Тем самым устанавливается возможность многовариантного определения соотношения норм международного и национального административного права.<sup>5</sup>

На международном уровне стали развиваться доктрины, играющие роль определенных стандартов. Так, доктрины «хорошей администрации» (good administration) и «хорошего управления» (good governance)<sup>6</sup> серьезно повлияли на выбор основных направлений, форм и методов проведения административных реформ во многих странах мира.

---

<sup>5</sup> См. об этом: Орехов О.С. О некоторых особенностях применения доктрины свободы усмотрения государств Европейским судом по правам человека // Общество и право. 2009. № 2.

<sup>6</sup> См. об этом: Promoting good governance. European Social Fund thematic paper. European Union, 2014.

Современное административное право сформировалось под влиянием судебных доктрин, в основе которых лежат принципы, признанные в судебной практике, и методы решения судебных дел. Для стран англосаксонской правовой семьи важны, прежде всего, доктрины, разработанные общими судами. При этом хотя судебная доктрина и основывается на судебных прецедентах, но представляет собой самостоятельный феномен, поскольку она рождается только из множества, определенной «цепи прецедентов».<sup>7</sup> В странах романо-германской правовой семьи правовые доктрины формируются органами административной юрисдикции.

Для административного права США, а затем и для других государств, испытывающих влияние североамериканского права, одной из важнейших стала доктрина надлежащей правовой процедуры (*due process of law*). Верховный суд США еще в 1856 г. установил два критерия оценки должной правовой процедуры: во-первых, соблюдение конституционных норм, а во-вторых – соответствие устоявшимся обычаям и формам процедуры, которые первоначально существовали в общем и статутном праве Англии, а затем привились в судебной практике штатов.<sup>8</sup> В XX в. к формам процедуры, соблюдение которых считается обязательным при рассмотрении административных дел, были отнесены устное беспристрастное разбирательство с заслушиванием сторон и вынесение справедливого решения.<sup>9</sup>

Доктринами могут называться также определенные составляющие правового учения – теории, объясняющие правовые принципы, правовые конструкции, методы регулирования и разрешения дел, а также правовые максимы.

В настоящее время изучению принципов административного права как самостоятельных форм существования права и как части правовой доктрины уделяется большое внимание в зарубежных исследованиях. В российской административно-

---

<sup>7</sup> См. об этом, в частности: Тарибо Е.В. Судебные доктрины и практика Конституционного Суда Российской Федерации // Право и политика. 2005. № 2.

<sup>8</sup> *Murray's Lessee v. Hoboken Land and Improvement Co.*, 59 U.S. 272 (1856).

<sup>9</sup> *Wong Yang Sung v. McGrath*, 339 U.S. 33 (1950).

правовой науке принципы административного права до сих пор исследованы лишь фрагментарно. основополагающие положения выводятся обычно из текста нормативных правовых актов, а проблема существования и действия общепризнанных, но неписанных принципов не изучена.

Правовые доктрины опережают создание правовых конструкций, обеспечивают их формирование и эффективное функционирование. Классическим примером в этом отношении стала доктрина политического единства и административной децентрализации, сформированная в странах Латинской Америки еще в XIX в. и предвосхитившая развитие государственности многих стран континента на протяжении нескольких столетий.

Хотелось бы обратить внимание на доктрины, имеющие характер максим – способов и приемов логического объяснения и разрешения дела, приобретающих характер своеобразных аксиом, таких как «нельзя быть судьей в собственном деле», «презумпция действительности административного акта». Изучение их системности и особенностей применения в отдельных странах привело бы к появлению новых знаний о государственном управлении многих стран.

В последние годы правовыми функциями стали наделяться доктринальные положения не только юридической, но и других наук. Как точно подметил П.Д. Баренбойм, монополию юристов в сфере правовых доктрин за последние тридцать лет значительно потеснили экономисты, которые своим вторжением в область права «революционизировали профессиональное понимание».<sup>10</sup> Результатом этого явления стало принятие во многих странах мира, в том числе и в России, нормативных документов стратегического планирования – доктрин, таких как доктрины обороны, национальной, информационной, экономической безопасности.

---

<sup>10</sup> Баренбойм П.Д. Разграничение, конвергенция или замена доктрин правового государства или верховенства права? // Законодательство и экономика. 2013. № 4.



Таким образом, исследование административно-правовой доктрины во всем многообразии ее проявлений дает возможность выявить ценности, основные административно-правовые понятия и конструкции, определить направления и перспективы развития административного права.