

Административный процесс: от теории к законодательному закреплению

Л.И. Носенко, к.ю.н., Оренбургский ГУ

Административные процедуры, административный процесс – эти словосочетания, возникают повсеместно при реформировании законодательства о привлечении к административной ответственности. Проводятся «круглые столы», конференции, предпринимаются другие меры, направленные на совершенствование правовых норм. Актуализируется необходимость принятия Административного

процессуального кодекса, или Кодекса административного судопроизводства.

В мае 2013 г. принят в первом чтении проект Кодекса административного судопроизводства. При исследовании вопросов подведомственности обращает на себя внимание то обстоятельство, что категории дел, связанных с привлечением к ответственности за административное правонарушение, не отнесены к предметной компетенции административных судов. В проекте КоАС сказано: «По-

ложения настоящего кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях» [1]. Что послужило предпосылкой исключения из подведомственности КоАС распространённых категорий дел, связанных с правонарушениями, и куда же их девать? Оставить на прежнем месте? Не совсем логично процессуальные нормы совмещать с материальными. Создать ли отдельный кодифицированный нормативный акт? В этом случае возникнет необходимость применения двух процессуальных кодифицированных актов при рассмотрении дел, вытекающих из административных правоотношений. Насколько это оправдано?

Теория и практика административной ответственности не может обойтись без административного процесса. Существует множественный подход к теоретическому обоснованию административного процесса. Некоторые представляют его как административно-юрисдикционную деятельность, как процесс, посредством которого лицо, совершившее административное правонарушение, привлекается к административной ответственности [2]. Сторонники же управленческого направления предполагают, что процесс – это не только урегулированный правом порядок осуществления определённых процедур исполнительной власти по правовому разрешению широкого спектра индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления, но это такая деятельность, в ходе реализации которой возникают многочисленные правовые отношения, регулируемые административно-процессуальными нормами и приобретающие в связи с этим характер административно-процессуальных правоотношений [3].

Классическим признано деление на управленческий и юрисдикционный подход к исследованию процесса.

Современное административное законодательство заставляет задуматься, каким образом сочетаются теоретические концепции с состоянием правовых норм.

Безусловно, широкий подход управленческой концепции к пониманию административного процесса оправдан и заслуживает повсеместного глубокого изучения. Исследуя теорию «широкого подхода», возможно сделать вывод о множественности административных производств (начиная с протоколирования, заканчивая пересмотром судебных постановлений). Всё вышеобозначенное не может и не должно подвергаться сомнению. Множественность сложных, отдельно существующих процедурно-процессуальных действий заслуженно поименовано административным процессом. Теория «широкого подхода» разработана и применяется чаще всего к правоотношениям, вытекающим из административных правонарушений. В рамках административного процесса публичные органы

(и их должностные лица) разрешают подведомственные им дела и принимают первичные решения, которые могут быть оспорены в судах. Суд возбуждает новое дело, но не административное, а возникшее из него в рамках административного процесса [4].

На наш взгляд, всё, что происходит в судах при рассмотрении дела, может и должно быть поименовано судопроизводством. Однако возникает закономерный вопрос: разве это не административный процесс? Поскольку оный в широком концептуальном смысле должен включать отдельные производства, связанные с прохождением административного дела. Исходя из сказанного, судопроизводство предполагается составляющей частью административного процесса. Далее в статье сказано, что суд не является субъектом административно-процессуальных отношений, возникающих в ходе разрешения административно-публичным органом (его должностным лицом). Он в рамках административного судопроизводства и в рамках возбуждаемого и рассматриваемого им судебного дела лишь проверяет законность разрешения указанного дела либо завершает его разрешение [4].

Несомненно, суд не является участником административного процесса (применительно к этапу процедуры составления протокола и вынесения первоначального решения). Однако, рассматривая процесс в едином понимании, в широком его смысле (как продолжающиеся непрерывные логически последовательные процедуры, где производство в суде по пересмотру первоначального решения есть одна из составляющих, логично вытекающая из процедуры по рассмотрению административного дела), затруднительно судопроизводство, по нашему мнению, исключить из субъектов единого административного процесса. Хотя субъектом процедуры, связанной с протоколированием, например, суд назвать, конечно же, нельзя.

Нам представляется возможным предположить следующие этапы единого административного процесса: административные процедуры; судопроизводство; исполнение административных решений. Предложенная структура, думается, не нарушает и не противоречит управленческой концепции, разработанной В.Д. Сорокиным. Этапы процесса логично последовательны, но не все из них являются обязательными (например, при добровольном погашении обязательства отсутствует этап исполнительного производства).

Исследуя этап судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях, мы поддерживаем мнения многих теоретиков административного права и процесса о том, что правоотношения, возникающие между судом и участниками административных правонарушений, урегулированные правовой нормой, следует называть административным судопроизводством.

Между тем в судебном порядке рассматриваются не только дела, связанные с применением мер административной ответственности. Существует ряд дел публично-правового характера [5, 6], которые в соответствии с проектом КоАС отнесены к его компетенции. Ранее мы обращали внимание на то, что в предметной компетенции КоАС недостаёт категорий дел, связанных с судебным разрешением административных правонарушений.

Рассмотрев возможность разделения административного процесса на этапы, выделив судопроизводство в качестве самостоятельного, предложение об отнесении судебного рассмотрения всех дел, вытекающих из административных правоотношений к предметной компетенции КоАС, весьма уместно. Объединение упорядочит имеющиеся концепции административно-процессуальной теории, ничего не нарушив, лишь систематизировав действующее законодательство. Таким образом, присоединяясь к дискуссиям, связанным с совершенствованием административно-процессуального законодательства, находим возможным предложить следующее:

1. Первоначальный этап административного процесса, связанный с административными процедурами, вполне может быть оставлен в содержании Кодекса об административных правонарушениях (по аналогии с процедурой коллективных трудовых споров и др.).

2. Судопроизводство, касающееся рассмотрения и окончательного разрешения дел об административных правонарушениях, вполне может быть

встроено в структуру проекта Кодекса административного судопроизводства (проект от этого включения лишь приобретет отраслевую системность).

3. Исполнение административных решений будет (как и прежде) осуществляться по исполнительному законодательству.

Единая, стройная система судебного производства не должна обременяться излишним процессуальным законодательством, в основе которого лежат единые принципы, единые основы доказательственных начал и т.д.

Унификация судебного производства, унификация процессуальных принципов, на наш взгляд, то, к чему следует стремиться, совершенствуя процессуальное законодательство.

Литература

1. Кодекс административного судопроизводства РФ. Проект № 246960-6. стр. 1 ч. 6 // Консультант Плюс: справочная правовая система. URL: <http://www.consultant.ru>.
2. Губарёва Т.И. Административный процесс: учебное пособие. М.: РИОР ИНФРА-М., 2014. С. 3.
3. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. С. 203.
4. Кононов П.И. Административный процесс и административное судопроизводство: соотношение понятий // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: матер. конф. Ч. 1. СПб., 2014. С. 37.
5. ГПК РФ. Подраздел III. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений // Консультант Плюс: справочная правовая система. URL: <http://www.consultant.ru>.
6. АПК РФ. Раздел III. Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений // Консультант Плюс: справочная правовая система. URL: <http://www.consultant.ru>.