

Административная юрисдикция

В.О. Бежанов

АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования административно-юрисдикционного процесса, обуславливается необходимость его совершенствования.

Ключевые слова: административный процесс, административно-юрисдикционная деятельность, административно-деликтное законодательство, административные правонарушения, административная ответственность.

Административное право последние пятнадцать-двадцать лет напоминает акселерата, не в смысле, конечно, ребенка-индиго, а тем, что у него рост опережает интеллектуальное развитие. И действительно, объем управленческой деятельности огромен, административный аппарат все еще, несмотря на активные попытки его сократить, велик, количество находящихся в работе документов сложно переварить, число идей, предложений, в том числе в законодательство, таково, что их порой не успевают осмыслить. Что касается науки, то научных школ здесь не так много, больше направлений. Зато позиций, взглядов вполне достаточно, что, к сожалению, не служит столь необходимой нашей науке в эпоху перемен консолидации хотя бы на основных направлениях¹. В частности нет единообразия в понимании сущности и содержания административного процесса.

Как известно, административный (управленческий) процесс традиционно рассматривается в широком и узком (специальном) смысле.

Широкий подразумевает включение в него всех действий, осуществляемых органами исполнительной власти, должностными лицами во исполнение своих функциональных обязанностей и имеющих целью упорядочение общественных отношений в сфере государственного управления. К сожалению, правовое регулирование этой деятельности оставляет желать лучшего.

Узкий лишен глубокой научной основы и чаще всего воспринимается, по аналогии с уголовным процессом, как процесс рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях и административных спорах, имея при этом собственное название – административно-юрисдикционный. В то же время именно юрисдикционная деятельность наиболее детально регламентирована на уровне федерального закона.

Поводом для подобных рассуждений является все более распространяющееся мнение о необходимости кодификации всех норм регулирующих процессуальную деятельность органов исполнительной власти. При этом почему-то не учитываются некоторые обстоятельства, имеющие принципиальное значение.

Во-первых, количество правовых актов, регулирующих как материальные, так и процессуальные отношения, складывающиеся в государственном управлении, с трудом поддается исчислению. Мало того, их объем постоянно возрастает.

Во-вторых, помимо правовых положений, уже закрепленных в целом ряде законов, существует масса других разрозненных актов, отличающихся юридической силой, нормативного и ненормативного характера, таких как положения, приказы, инструкции, правила, методические указания, разъяснения.

В-третьих, в любой деятельности, основанной на праве, применение материальных и процессуальных норм неразрывно связано. Поэтому непонятно, как в отсутствие кодекса, содержащего материальные административные нормы, можно считать возможным создавать кодекс процессуальный.

Кроме того, авторами этой идеи проигнорирован факт наличия действующего кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в котором сосредоточены как материальные, так и процессуальные нормы, регулирующие деликтные правоотношения и обеспечивающие административно-юрисдикционный процесс. Подобный подход противоречит принципу целостности административного процесса, поскольку деятельность субъектов государственного управления носит не только правоприменительный, в том числе правоустановительный, но при необходимости правоохранительный и юрисдикционный характер.

Абсолютно не увязывается с содержанием административного процесса в его «управленческой» трактовке концепция так называемого судебного варианта. В ней весь административный процесс сводится к административному судопроизводству, а административно-процессуальное законодательство – к нормам, его регламентирующим. И непонятно, то ли это пренебрежение элементарной логикой, то ли небрежное отношение к устоявшейся и оправдавшей себя терминологии. Собственно сторонниками этого варианта и был поддержан проект ныне принятого кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Подобный подход представляется неоправданным по двум причинам.

Первая. По определению административное судопроизводство не может быть административным процессом, поскольку осуществляется судом, а не органами исполнительной власти.

Вторая. С его принятием выхолащивается сама идея создания полноценного, всеобъемлющего административно-процессуального акта на уровне закона и в виде кодекса.

Формально оценивая инициативу законодателей и представителей научного сообщества, их можно понять, поскольку они в первую очередь руководствовались положениями Конституции, согласно которым правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом, в том числе в форме административного судопроизводства². И именно это направление оказалось пробельным с точки зрения его обеспеченности кодифицированным правовым актом. Однако единственными субъектами, осуществляющими правосудие, являются суды. Получается, что сама идея создания административных судов вступает в противоречие с содержанием административной (управленческой) деятельности, осуществляемой, как было сказано ранее, органами исполнительной власти.

Кроме того, отсутствует ясность в отношении понятий «административное правосудие», «административное судопроизводство» и «административная юстиция».

Оценивая сложившуюся в рассматриваемой области ситуацию, можно говорить о частичной подмене понятий, о смешении жанров. Объяснить ее можно стремлением устранить пробел в реализации положений Конституции, а также компенсировать отсутствие в России административной юстиции, пусть даже в таком не вполне приемлемом варианте.

Зарубежный опыт формирования развития и становления института административной юстиции чрезвычайно богат. Он представлен системой специальных судебных и квазисудебных органов, контролирующих законность действий и решений органов исполнительной власти при рассмотрении жалоб граждан или организаций в связи с нарушениями их прав и законных интересов.

В Российской Федерации председатель Верховного суда Лебедев с момента принятия новой 1991 г. Конституции добивался создания системы административной юстиции. К сожалению, не получилось. Причина видится в том, что в развитых странах Европы органы административной юстиции абсолютно самостоятельны, судьи независимы, несменяемы, действуют оперативно и инициативно. Часто дела рассматриваются узкими специалистами, поэтому их решения профессиональны и, следовательно, справедливы.

В России, с ее уровнем коррумпированности, в которой при разрешении значительного числа проблем вместо закона используется ад-

министративный ресурс, эта идея с момента ее обнародования встретила энергичное сопротивление и не была реализована. А то, что предложено законодателями, ни в коей мере эту утрату не компенсирует, поскольку сохраняет все недостатки судебного процесса: тяжеловесность, отсутствие мобильности, затратность, часто затяжной характер и, самое главное, отсутствие профессиональной специализации судей.

Таким образом, напрашивается вывод о необходимости продолжения работы по выработке концепций административно-процессуальной кодексы, если таковой в принципе возможен, и административной юстиции в Российской Федерации, а также о необходимости более глубокого, тщательного осмысления происходящих в сфере государственного управления процессов, их правового регулирования.

Совершенствование административного законодательства должно способствовать эффективному решению одной из самых актуальных проблем – борьбе с административными правонарушениями. Значимость ее, особенно в настоящее время, трудно переоценить, поскольку число правонарушений за год достигло 90 миллионов, и данное обстоятельство следует расценивать как очень серьезный криминогенный фактор. И это без учета латентности административных правонарушений. Государство уделяет этому вопросу постоянное внимание. Достаточно сказать, что по состоянию на 2015 г. на рассмотрение в государственную Думу представлено 156 законопроектов о внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). И это не окончательная цифра. В то же время попытки предложить что-то новое далеко не всегда рациональны и продуктивны, а в ряде случаев вообще вспоминается выражение «новое – это хорошо забытое старое».

И вновь мы вынуждены обратиться к процессуальной составляющей административно-юрисдикционной деятельности, целью которой, собственно, и является противостояние административной деликтности, не игнорируя естественно ее материальную часть, поскольку здесь часто допускаются явные противоречия и нарушения внутренней логики. Для наглядности следует остановиться на нескольких конкретных ситуациях.

Статистика отмечает устойчивый рост административных правонарушений, что помимо прочего обусловлено недооценкой законодателем применения повторности как квалифицирующего признака противоправных деяний данного вида. Это, в свою очередь, является результатом отсутствия единого, именно научного подхода к определению понятия повторности, что напрямую сказывается на качестве текстов соответствующих положений КоАП РФ, грешащих разночтениями. Один и тот же термин используется в разных значениях, т. е. нарушен принцип устойчивости терминологии, что порождает размытость, неконкретность упомянутого признака.

В процессе рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях помимо очевидных фактов должны воспринимать-

ся, исследоваться и оцениваться обстоятельства, причины и условия, в том числе улучшающие положение субъекта правонарушения, влияющие на принятие уполномоченным субъектом административной юрисдикции справедливое решение по делу. В данном случае речь идет о необходимости дифференциации состояния физического лица в административно-юрисдикционном производстве, назначении в связи с этим административного расследования и вполне вероятно освобождения от административной ответственности лица в случае его болезненного состояния, не связанного с психическим расстройством.

Давно созрел вопрос о необходимости включения в административно-деликтное законодательство по аналогии с уголовным таких оснований прекращения производства по делу об административном правонарушении, как невиновное причинение вреда, добровольный отказ от административного правонарушения, деятельное раскаяние, примирение с потерпевшим. Такая новация позволила бы правоприменителям решать в конкретных случаях, насколько безусловным следует считать применение административного принуждения к лицу, совершившему административное правонарушение.

В отличие от административного задержания физического лица, предусмотренного ст. 27.3 КоАП РФ, в этом законе не нашел отражения момент так называемого фактического задержания, основанием которого является административное правонарушение. Смысл включения данного положения в КоАП РФ заключается в том, что задержание всегда связано с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также мер, обеспечивающих безопасность лиц, осуществляющих задержание, задерживаемого и окружающих, сохранность транспорта, вещей, материальных ценностей, документов. И поскольку это действие совершается в отношении человека, оно должно быть соответствующим образом регламентировано, и не только с целью защиты его прав и свобод, но и надлежащего обеспечения общественной безопасности и общественного порядка.

Фактически с момента создания КоАП РФ возникла правовая коллизия, связанная с проблемой немедленного исполнения постановления об административном наказании. По общему правилу (ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ) постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу. В то же время согласно ч. 1 ст. 32.8 Кодекса постановления судьи, органа, должностного лица о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности исполняются немедленно.

С одной стороны, налицо нарушение принципа презумпции невиновности. С другой – с учетом оснований применения этих наказаний и фактических обстоятельств немедленное их исполнение представляется вполне объективным. Таким образом, данная правовая ситуация на сегодняшний день неразрешима.

Пытаясь определить, что связывает между собой описанные ситуации, можно прийти к следующему неутешительному выводу: в правовом регулировании административно-юрисдикционного процесса страдает не только логика. Налицо серьезные ошибки в методологии квалификации правонарушений, что приводит к нарушениям принципов объективности, справедливости и в целом законности, хотя последнее, оцениваемое с формальных позиций, небесспорно.

Примечания

¹ Конституция Российской Федерации. М.: Омега-Л, 2010.

² См., например: *Дугенец А.С.* Административная ответственность в российском праве: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 51.