

С. Н. Махина,

доктор юридических наук, доцент
Воронежского государственного университета**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС
И АДМИНИСТРАТИВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО:
ВЛИЯНИЕ ПРОЦЕССОВ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ В СВЕТЕ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ И СУДЕБНОЙ РЕФОРМ**

Несмотря на существенные изменения в сфере административно-правового регулирования в последнее десятилетие, вопросы административного процесса (в частности, его определения, структуры, места в системе юридического процесса) до настоящего времени являются наиболее неоднозначными в юридической науке.

Проведенные ранее исследования¹ позволили нам прийти к выводу о том, что современный административный процесс уже не требует своего определения ни как узкое, ни как широкое понятие. Нынешний период диктует необходимость разделения единой ранее юридической конструкции на составляющие. Если ранее детальной нормативной регламентацией обеспечивалась, в основном, юрисдикционная процессуальная деятельность органов исполнительной власти, то в современном правовом государстве не менее серьезного правового регулирования требует и качественно иная, так называемая позитивная деятельность.

Другой аргумент в пользу отказа от «единства административного процесса» состоит в невозможности объединить принципиально различную деятельность и по своему предмету, и по формам реализации, и по методам, и пр. Да и возникает вопрос: зачем? Зачем искусственно создавать то, что уже изжило себя? Так, В. Д. Сорокин писал: «Невозможно понять, почему единое явление «процесс» подвергается «дроблению» на виды процесса, а не на виды составляющих производств. Почему это продельвается только с процессом административным? Ведь никто, насколько мне известно, не предлагает различать несколько гражданских процессов»².

Ответ очевиден — ни гражданский, ни уголовный, ни конституционный, ни бюджетный и прочие процессы не требуют своего деления, потому что обладают внутренним единством — единой системой властных субъектов, едиными принципами процессуальной деятельности, общей для всех входящих в соответствующие виды процессов стадий-

¹ См., например: Махина С. Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999.

² Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 37.

© Махина С. Н., 2006

ностью. Но как можно (да и зачем?) найти обобщения по названным критериям, например, для лицензионно-разрешительного и дисциплинарного производства? Или для поощрительного производства и производства по делам об административных правонарушениях?

Очевидным здесь является только одно — практически все виды производств осуществляются органами исполнительной власти. Но разве это критерий для объединения? Ведь гражданский и уголовный процессы осуществляются судами общей юрисдикции, но это же их не объединяет.

Принципиально различен и предмет административно-процессуальной деятельности — это

или установление и поддержание порядка управления,

или охрана и поддержание правопорядка посредством применения административно-государственного принуждения,

или же, что вообще трудно относить к процессуальной деятельности именно органов исполнительной власти, судебное рассмотрение конфликтов, возникающих в процессе государственного администрирования.

Поэтому мы считаем наиболее приемлемым дальнейшим развитием комплекса административно-процессуальной деятельности по различным направлениям, основывающимся на собственной содержательной специфике. Так, совокупность процедур позитивного управления должна образовать управленческий (административно-процедурный) процесс, т.е. совокупность правил реализации упорядочивающего воздействия органами исполнительной власти для достижения управленческих целей. Мировая практика подтверждает необходимость формирования именно такого процедурно-процессуального элемента в системе государственного администрирования. Например, в США законы об административной процедуре сформулированы как на федеральном уровне, так и на уровне штатов. Г. И. Никеров пишет: «Большинство штатов имеют собственные законы об административной процедуре. Образцом для них служит как федеральный ЗАП, так и Примерный штатный закон об административной процедуре... подготовленный уполномоченными штатов по унификации законодательства и ими обновляемый. В этом последнем учтены многие последние рекомендации административистов, и местами он значительно лучше сформулирован, чем федеральный ЗАП. Процедура административных учреждений в системе местного самоуправления также в отдельных случаях регулируется особыми актами об административной процедуре»³.

Обособленность данной системы процедур в административном праве обусловлена и характером децентрализации, которая проявляется в управлении в полном объеме. Это утверждение не потребует доказательств, если рассмотреть производства и процедуры, которые пред-

³ Административное право зарубежных стран: Учебное пособие. М., 1996. С. 8.

ставляют административно-управленческую процессуальную деятельность или, говоря более обобщенно, управленческий процесс:

- производство по изданию правовых актов управления;
- административно-договорное производство;
- регистрационное производство;
- разрешительное (лицензионно-разрешительное) производство;
- производство по делам о поощрениях (поощрительное производство);
- производство по обращениям граждан;
- процедуры аттестации аккредитации;
- процедуры технического регулирования (стандартизации и сертификации);
- процедуры квотирования и размещения государственных заказов;
- процедуры, обусловленные прохождением государственной службы (например, приема на государственную службу, аттестационные процедуры, экзаменационно-конкурсные процедуры);
- процедуры присуждения ученой степени и ученого звания;
- процедуры введения и осуществления административно-правовых режимов;
- процедуры осуществления воинского призыва;
- экспертно-удостоверительные процедуры;
- организационные (учредительные) процедуры и др.⁴

Все эти виды процессуальной деятельности могут реализовываться (в том числе и посредством правовой регламентации) не только в централизованном порядке, но и значительным множеством субъектов *самостоятельно*. Единственное условие — непротиворечие нормам федерального права. Однако в данной сфере федеральное законодательство нередко не осуществляет даже рамочного регулирования, а отсюда феномен отечественной правовой системы — опережающее нормотворчество субъектов РФ.

Еще один аспект в пользу развития децентрализации именно в данном виде административного процесса — целесообразность (вернее, нецелесообразность) федерального (централизованного) регулирования. То есть нам представляется, что на федеральном уровне регулирование, конечно же, должно осуществляться, но, в основном, посредством материально-правовых установлений или в тех сферах, где централизованное управление является предпочтительным, а также рамочными актами. Кстати, о необходимости принятия рамочного федерального акта говорится на протяжении многих лет. Уже в 1995 г. в рамках концепции развития российского законодательства была установлена необходимость «приступить к подготовке концепции и структуры проекта

⁴ Названные производства и процедуры выделяются (но не в системе или совокупности) многими процессуалистами; см., например: Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. И. Ш. Киялханова. М., 2004; Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001.

процессуального управленческого кодекса, который регламентировал бы все управленческие процедуры...»⁵.

Другой вид процессуальной деятельности в административном праве связан с реализацией мер административного (в том числе дисциплинарного) принуждения органами исполнительной власти, мировыми судьями, арбитражными судами и судами общей юрисдикции. Данный вид процесса можно рассматривать как административно-юрисдикционный, административно-деликтный или административно-полицейский, в зависимости от того, какое наименование утвердится в науке административного права.

Основной целью данного вида юридического процесса является реализация материально-правовых установлений об административном (дисциплинарном) принуждении, правонарушениях и ответственности. Мы относим к этому виду административно-процессуальной деятельности:

- производство по делам об административных правонарушениях;
- дисциплинарное производство;
- исполнительное производство;
- процедуры применения мер административного предупреждения;
- процедуры применения мер административного пресечения;
- процедуры применения мер административно-восстановительного характера;
- процедуры применения мер процессуального обеспечения.

И, наконец, абсолютно самостоятельный вид юридического процесса, непосредственно связанный по своим сущностным характеристикам и с гражданским, и с уголовным процессом, — судебный административный процесс или административное судопроизводство (процессуальная сторона административной юстиции). Данный вид административного процесса по своей сути является первоисточником юридической конструкции «административный процесс», поскольку в конце XIX — начале XX в. именно судебный порядок рассмотрения споров с публичной властью именовался административным процессом.

То, что административно-судебный процесс должен рассматриваться в одном ряду с гражданским и уголовным процессами, — это не только исторически сложившийся (пусть не в России) факт. О сущностном единстве этих трех видов юридического процесса в свое время было сделано много справедливых и в настоящее время выводов⁶. Даже то, что законодатель отказался от термина «жалоба» в производстве по делам, возникающим из публично-правовых отношений, заменив его понятием «заявление» (тождественным понятию «исковое заявление», т.е., по сути, легализовал административный иск) — свидетель-

⁵ Правовая реформа: Концепция развития Российского законодательства. М., 1995. С. 45—46.

⁶ См., например: *Рязановский В. А.* Единство процесса. М., 1996; *Дёмин А. А.* Теория административного процесса: Соотношение материального и процессуального права // *Юридический процесс: Реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти.* Воронеж, 1996. С. 94—113.

ство в пользу определения административно-юстиционного процесса как судопроизводства (конституционно определенного административного судопроизводства).

Не вдаваясь в дальнейшие рассуждения, отметим, что, пожалуй, именно данный вид административного процесса должен быть подвержен наименьшей децентрализации. Мы считаем, что и законодательство об административных судах, и Кодекс административного судопроизводства должны быть приняты именно на федеральном уровне и реализованы централизованной системой специальных федеральных органов власти — административных судов.

Хотя мировая практика знает случаи, когда споры граждан с публичной властью разрешаются не только на федеральном (центральном) уровне. Например, в США данная категория дел подведомственна судам субъектов («Подвляющая часть дел рассматривается судами штатов и лишь небольшая их часть (5—10 %) оказывается предметом разбирательства федеральных судов»⁷).

Поэтому вопрос о том, централизованной или децентрализованной будет административная юстиция (федеральной или в ведении субъектов) — пока вопрос открытый, требующий дальнейшего рассмотрения, научного конструирования различных моделей и внедрения в правовое поле Российской Федерации наиболее отвечающей требованиям развития отечественной государственности.

Сегодня процессуальные аспекты институтов административной юстиции регламентированы:

- Законом РФ от 27.04.1993 г. (в ред. от 14.12.1995 г.) «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»;
- ГПК РФ (подраздел III);
- АПК РФ (главы 22—24).

Эти акты устанавливают основные процедуры рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, по правилам искового производства, но с установленными особенностями.

Для административно-юстиционного процесса характерны те же стадии, что и для других видов юридических процессов: возбуждение дела, подготовка дела к разбирательству, рассмотрение дела и принятие решения (постановления), обжалование и опротестование решения, исполнение решения. Эти стадии названы как Гражданским процессуальным кодексом, так и Арбитражным процессуальным кодексом, в рамках которых осуществляется рассмотрение судом (судьей) дел об административных спорах.

Несмотря на разнообразие дел, возникающих из административных правоотношений, рассматриваемых судами в настоящее время, их можно сгруппировать в два производства:

- 1) *производство об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов государственных органов, органов местного само-*

⁷ Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира: Справочник. М., 1993. С. 181.

управления, должностных лиц, не соответствующих законам или другим нормативным актам и нарушающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций. Особенности производства проявляются в следующем:

— к заявлению об оспаривании нормативного правового акта прилагается текст оспариваемого акта (его копия) с указанием, каким средством массовой информации и когда опубликован этот акт;

— подача заявления в суд не приостанавливает действие оспариваемого акта;

— отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования, а также признание требования органом или лицом, которые приняли оспариваемый акт, не влечет за собой прекращение производства по делу;

— решение, принятое судом по делу об оспаривании нормативного правового акта, устанавливающее незаконность (недействительность) акта, публикуется в печатном издании, в котором был опубликован оспоренный акт;

— решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта и др.;

2) *производство об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.* Спецификой данного производства является то, что:

— суд вправе приостановить действие оспариваемого решения до вступления в законную силу решения суда;

— ускоренные сроки рассмотрения данной категории дел (в судах общей юрисдикции — десять дней, в арбитражных судах — не превышающий двух месяцев, дела об оспаривании решений и действий судебного пристава исполнителя рассматриваются в срок, не превышающий десяти дней);

— установлены сроки исковой давности (три месяца со дня, когда гражданину или юридическому лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов) и др.

В качестве общей особенности обоих производств можно назвать бремя доказывания, которое возлагается на орган государственной или муниципальной власти, должностное лицо, государственного или муниципального служащего, который принял нормативный правовой акт, оспариваемое решение или совершил оспариваемые действия (бездействие).

Еще одна специфическая черта состоит в том, что субъектами административно-юстиционного процесса могут являться Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган субъекта РФ, органы государственной власти и иные органы, высшее должностное лицо субъекта РФ, органы местного самоуправления, глава муниципального образования, граждане и организации, а также прокурор.

И все же наиболее яркое отличие административно-юстиционного процесса связано с тем, что он представляет собой форму правосудия

по делам, возникающим из публичных правоотношений, с одной стороны, и эффективную форму контроля за деятельностью государственной и муниципальной исполнительной властью — с другой.

Необходимость в организации эффективного контроля за деятельностью публичной администрации являлась важнейшей проблемой в различные исторические периоды, как для России, так и для многих других государств. Во всех демократических обществах именно на правосудие возложена такая контрольная функция, реализуемая посредством защиты конституционных прав и свобод граждан. То есть, поскольку основная функция правосудия состоит в применении права к установленным в судебном порядке юридическим фактам, осуществляя применение права, органы правосудия обеспечивают защиту права, одновременно оказывая воспитательное воздействие на участвующих в процессе лиц и на всех граждан.

Теоретические начала правосудия по административным делам в России формировались крайне медленно и долго. На законодательном же уровне административный процесс практически не отождествлялся с правосудием, административным судопроизводством, вплоть до принятия Конституции 1993 г., предусмотревшей и административное судопроизводство и определившей административно-процессуальное законодательство как самостоятельную отрасль.

Впервые судебная защита гражданина от власти государства как задача общества была сформулирована в период борьбы буржуазии против абсолютистского государства, в лозунгах Великой Французской революции, и реализована в деятельности созданного Наполеоном Административного трибунала, а позднее — в формировании системы административных судов в Германии, Австрии, Италии⁸. Однако говорить о такой форме правосудия, как правосудие по административным делам (судебной защите публичных прав), в России стало возможно лишь после законодательного закрепления целого ряда положений, поэтапно расширяющих круг органов, действия и акты которых обжалуются в судебном порядке. В связи с этим весьма интересным представляется краткий обзор основных этапов зарождения отечественной системы административной юстиции:

- с первых лет советской власти ученые юристы говорили о возможности судебной защиты публичных субъективных прав, в теории административной юстиции активно разрабатывались вопросы учреждения административных судов в центре и на местах, даже был предложен проект Положения о Верховном административном суде⁹;

⁸ См.: Чечина Н. А. Рассмотрение судами дел, возникающих из административно-правовых отношений // Правоведение. 1994. № 5—6. С. 115.

⁹ См.: Елистратов А. И. Об утверждении законности в советском строительстве // Советское право. 1922. № 1 (здесь же был помещен проект Положения о ВАС); Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы. М., 1924; Рязановский В. А. Указ. соч.; Носов Е. К вопросу о теории советской административной юстиции // Советское право. 1925, № 4 (16) и др.

- 1922 г. — введен судебный порядок обжалования действий нотариусов;
- 1922 — 1927 гг. — действует судебный порядок рассмотрения споров граждан с таможенными органами;
- 1936 г. — устанавливается возможность и порядок судебного рассмотрения нарушений в списках избирателей;
- 1937 г. — закрепляется право обжаловать нарушения, связанные с недоимками и местными налогами;
- 1940-е гг. — возникла широкая и длительная дискуссия о судебной защите прав граждан от незаконных действий администрации в ходе разработки гражданского процессуального кодекса СССР¹⁰;
- 1961 г. — введена возможность судебного обжалования постановлений о наложении административных штрафов;
- 1963 г. — ГПК РСФСР содержит главу «О рассмотрении дел, возникающих из административно-правовых отношений»;
- в 1960-е гг. — проблема судебного контроля за деятельностью администрации (органов управления, причем не только государственных) приобрела характер еще более широкой дискуссии¹¹;
- к 1977 г. — суды рассматривали уже около 30 категорий дел, связанных с оценкой законности решений органов государственного управления в соответствии с ГПК РСФСР;
- с 1980 г. — в суде могли быть обжалованы постановления о наложении всех видов административных взысканий;
- 1987 г. — принятие Закона СССР от 20 октября «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан»;
- особо следует отметить два законодательных акта «постсоветского» периода, которые, на наш взгляд, привели к конституционному закреплению положения об административном судопроизводстве (Конституция РФ 1993 г., ст. 118, п. 2): Закон СССР от 2 ноября 1989 г. «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного

¹⁰ См.: Левин Б. Р. К вопросу об административной ответственности // Советское государство и право. 1947. № 6; Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948; Абрамов С. Н. Гражданский процесс. М., 1948; Лунев Е. А., Студеникин С. С., Ямпольская Ц. А. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М., 1948; Козлов А. Ф. Основные вопросы теории особого производства по закону от 11 апреля 1937 г.: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1952; Шаргородский М. Д. Закон и суд: Вопросы уголовного права и процесса // Уч. зап. / Ленингр. гос. ун-т. 1956. № 202. С. 20 и др.

¹¹ См.: Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960; Квиткин В. Т. Судебный контроль за законностью действий органов государственного управления. М., 1967; Бару М. И., Пушкин А. А. Оспаривание решений органов управления в судебном порядке // Советское государство и право. 1967. № 2; Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969; Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964; Она же. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. 162 с. и др.

управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан» и впервые заостряющий внимание на неравнозначность понятий «действие» и «решение» Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Несмотря на безусловно положительную и прогрессивную роль действующего последнего закона, определение в Конституции РФ административного судопроизводства, а также выделение в самостоятельную отрасль административно-процессуального законодательства (ст. 72, п. 1 «к») ставят целый комплекс проблем, требующих скорейшего как теоретического, так и законодательного разрешения, и Закона «Об обжаловании...» для этого явно недостаточно.

Уже десять лет назад отмечалось, что «контроль за противозаконными действиями должностных лиц государственного аппарата управления осуществляется лишь эпизодически, при рассмотрении ими конкретных дел; он недостаточно емок и эффективен, учитывая ресурсную перенапряженность судебной системы, отсутствие соответствующей специализации у многих судей и распространенность правового нигилизма среди подавляющей части граждан, предпочитающих терпеть факты беззакония и произвола, нежели испытывать свои силы и терпение в неравном противоборстве с чиновниками, злоупотребляющими своими prerogative»¹².

Поэтому вопросы и проблемы развития правосудия по административным делам, отстающего по степени законодательной разработанности от иных форм правосудия, и соответственно вместе с ним отрасли, его обслуживающей, — административно-юстиционного процесса, должны стать одним из приоритетных направлений проводимых административной и судебной реформ.

С отставанием формирования мощной системы отечественной административной юстиции связаны и многие проблемы реформирования государственной службы. Усиление вертикального контроля за системой государственной службы не может быть единственным средством обеспечения ее эффективности, законности и правомерности. Это требует существенных затрат (и финансовых, и ресурсных), но не является безусловной гарантией реализации принципа приоритета прав, свобод и законных интересов граждан. Простые, легко доступные и понятные средства судебной защиты от неправомерных деяний чиновников (каковыми и могут выступить административные суды) — не только серьезная посылка для защиты нарушенных субъективных публичных прав, но и эффективное средство усиления управляемости системой государственной (муниципальной) службы. Ведь правосудие как общее, единое понятие всех видов судопроизводства — это «опора всей деятельности государства по обеспечению законного и обоснованного применения норм ... права»¹³.

¹² Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996. С. 483.

¹³ Недбайло Г. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 48.