

С. Н. Махина

*доктор юридических наук, доцент
Воронежский государственный университет*

**ОСОБЕННОСТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ
ИНСТИТУТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРИНУЖДЕНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ С УЧЕТОМ ПРИНЦИПОВ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

Современное административное право переживает сложный период реформирования. Как следствие проводимой в стране административной реформы происходит изменение многих административно-правовых институтов и их нормативной определенности. Более того, сегодня весьма затруднительно в достаточно четкой форме определить систему административного права, четко вычленив предмет этой отрасли. И это существенный аргумент в пользу введения в понятийную систему административного права нового элемента (категории, конструкции) — управленческой (административной) децентрализации. Пока нет единства в детальном определении предмета отрасли, нам представляется наиболее оптимальным ее дополнение именно на данном этапе своего формирования. Кроме того, особых нововведений не требуется, нужно только формально зафиксировать, «легализовать», придать определенную самостоятельность «скрыто» присутствующему свойству децентрализации в системе административного механизма.

Здесь же важно отметить, что своевременное терминологическое «обновление» и отражение сформировавшихся явлений действительности позволят в будущем создать наиболее оптимальную систему административного права, соответствующую реалиям развития как России, так и наиболее высокоразвитых государств мирового сообщества.

**Административное принуждение,
административное правонарушение
и административная ответственность**

147

Рассматриваемые институты административного права являются настолько объемными и сложными, что их краткий, даже обобщенный анализ не сможет в достаточной мере объективно отразить все грани системы административной децентрализации, проявляющиеся в них. Существенно и то, что правовое регулирование этих институтов на основе конституционного положения сформировалось и на федеральном уровне, и в субъектах РФ. Это, пожалуй, единственный аспект, где децентрализация должна рассматриваться не только как управленчес-

кая технология, но и как административно-политическая категория, обеспечивающая (реализующая) принцип федерализма. Однако уже на начальном этапе рассмотрения вопроса децентрализации в административно-юрисдикционной системе возникают серьезные проблемы.

Во-первых, в КоАП РФ недостаточно четко определена компетенция субъекта в сфере законодательства об административных правонарушениях. Имеется лишь указание на то, что данная ответственность может устанавливаться законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

Во-вторых, на федеральном уровне вообще отсутствуют акты, определяющие, какие виды мер административного принуждения могут устанавливаться и соответственно применяться региональными органами исполнительной власти.

В-третьих, и это проблема не столько административно-правовая, сколько общеправовая — сложности в реализации статей Конституции, определяющей вопросы ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов. Еще в 2002 г. в Концепции развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства России, подготовленной в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, было отмечено в качестве проблемы, требующей скорейшего разрешения, «отсутствие четкой юридико-организационной расшифровки конституционных положений, закрепленных в ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации»¹. Однако до настоящего времени проблема все еще не разрешена.

В-четвертых, фактором, заслуживающим пристального внимания, являются региональные особенности правопорядка и правосознания населения², которые нельзя не учитывать при формировании региональных административно-юрисдикционных систем права и законодательства.

Это лишь краткий перечень вопросов, которые возникают сразу же при рассмотрении лишь внешнего проявления децентрализации в рассматриваемых институтах — разделение административно-юрисдикционных полномочий между Российской Федерацией и регионами.

Нам представляется, что рассмотрение вопросов децентрализации этих институтов административного права должно являть собой самостоятельное исследование, основанное, в первую очередь, на изучении практики административно-юрисдикционного регулирования субъектами РФ. Тем более что первые шаги в этом направлении уже предпринимаются. Например, на состоявшихся в апреле 2004 г. восьмых «Лазаревских чтениях» вопросы административной ответственности в зако-

¹ Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства в России // Журнал рос. права. 2002. № 6. С. 24.

² См. подробнее: *Бортнев А. И.* Региональные особенности правопорядка и правосознания населения // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. № 2. С. 41—48.

нах субъектов РФ были выделены в самостоятельный блок, а тематика, предложенная для обсуждения, могла рассматриваться как начало формирования регионального административно-юрисдикционного права. В частности, были рассмотрены вопросы:

— проблемы правового регулирования административной ответственности конкретных субъектов (Республики Карелия, Краснодарского края, Республики Татарстан и др.);

— проблемы эффективности и качества действия законодательства субъектов РФ об административной ответственности;

— структуры региональных законов об административных правонарушениях;

— судебная и иная правоприменительная практика, и др.³

Поскольку мы являемся противниками «беглого» анализа столь серьезных вопросов, остановимся лишь на констатации следующих фактов:

— система административной децентрализации оказывает значительное влияние на такие институты административного права, как административное принуждение, административные правонарушения и административная ответственность⁴;

³ См. подробнее: Административная ответственность: вопросы теории и практики (восьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2005. № 1. С. 13—17.

⁴ Например, вопросы ведомственной децентрализации находят свое отражение в установлении подведомственности дел существенному числу органов государственной власти. Интересный сравнительный анализ подведомственности дел об административных правонарушениях в России и Казахстане проведен Т. В. Великой. Так, она приходит к выводу, что результаты исследования вопросов разграничения подведомственности дел об административных правонарушениях позволяют получить следующие показатели: «По законодательству Российской Федерации исключительная подведомственность дел судьям составляет 35 % от общего количества правонарушений, предусмотренных Особенной частью Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Подведомственность дел судьям в случае передачи им дел должностными лицами составляет 14 %. В то же время подведомственность дел органам внутренних дел составляет 17 %, иным правоохранительным, контрольно-надзорным органам, комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав — 34 % от общего количества дел. По законодательству Республики Казахстан исключительная подведомственность дел судьям составляет 42 %. Подведомственность дел судьям в случае применения санкции, предусматривающей наложение взыскания, отнесенного к компетенции судей, равна 20 %. Подведомственность дел органам внутренних дел составляет 12 %, иным правоохранительным, контрольно-надзорным органам, комиссиям по защите прав несовершеннолетних — 26 % от общего количества дел» (см.: Великая Т. В. Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 22). Детальное изучение практических результатов такого распределения полномочий между соответствующим кругом субъектов позволит сделать вывод о преимуществах или недостатках каждого конкретного варианта децентрализации юрисдикционных полномочий и соответственно модифицировать административно-деликтную систему более качественно, достигая наиболее эффективной ее работы.

— в названных институтах присутствуют все формы и виды административной децентрализации;

— наиболее важным для дальнейшего развития системы регионального административно-юрисдикционного права является разрешение проблем конституционного характера (вопросы исключительного и совместного ведения);

— исследованию децентрализации, ее преимуществ и негативных сторон в рассматриваемых институтах должен предшествовать серьезный анализ уже сложившихся региональных систем, а также особенностей их функционирования. Здесь уместно привести мнение Н. Г. Салищевой, которое мы полностью разделяем: «...Наряду с усовершенствованием норм КоАП требуют обстоятельного изучения учеными-административистами законодательство субъектов РФ и практика его применения. Пока эта сфера применения административной ответственности еще ждет своего исследования. Поэтому было бы целесообразно объединить усилия ученых, представляющие высшие юридические учебные заведения во всех регионах, и создать полноценный труд, раскрывающий теорию и практику административно-юрисдикционной деятельности в сфере борьбы с административными правонарушениями»⁵.

И последнее, на что нам хотелось бы обратить внимание. Децентрализацию полномочий по поддержанию правопорядка посредством административной юрисдикции нельзя бояться или недооценивать. К. Н. Солнцев верно отмечает, что «современное состояние охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации осложнено не только криминализацией многих сторон жизнедеятельности общества и государства, но и недостаточно эффективной деятельностью органов административной юрисдикции, *низким уровнем адаптации зарубежного опыта к реалиям отечественной правоприменительной практики* (курсив мой. — С. М.)»⁶.

Мировая практика показывает, что в случае, если система децентрализации в названном аспекте хорошо налажена, то она является достаточно эффективной. В подтверждение приведем несколько примеров, взятых из диаграммы, составленной в рамках программы демократической децентрализации Европейской Экспертной Службой. Здесь определены децентрализованные уровни распределения полномочий по поддержанию общественного правопорядка в пределах административно-полицейских (административно-юрисдикционных) функций (имеются в виду как самостоятельность нормативного регулирования, так и процессуально-организационные аспекты):

— Австрия (Австрийская Республика) — функции и полномочия

⁵ Салищева Н. Г. Проблемы института административной ответственности в России // Государство и право. 2005. № 1. С. 7.

⁶ Солнцев К. Н. Теория и практика реализации общих положений КоАП России органами административной юрисдикции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 3.

децентрализованы между федерацией, субъектами федерации (провинциями или землями и городом Вена) и общинами;

— Италия — рассматриваемые функции полностью переданы в ведение регионов;

— Германия — функции и полномочия согласно Основному Закону полностью переданы в компетенцию земель (субъектов федерации);

— Норвегия — функции и полномочия разделены между центральной властью и областями (фюльке);

— Португалия — административно-полицейскую деятельность осуществляют центральная власть и органы местного самоуправления (области данными полномочиями не наделены);

— Испания — функции и полномочия разделены между центральной властью и регионами (автономиями);

— Великобритания (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии) — функции и полномочия в неравных пропорциях разделены между центральной властью и исторически сложившимися частями — Англией, Шотландией, Уэльсом и Северной Ирландией;

— США — административно-полицейская деятельность находится в ведении штатов и федерального округа Колумбия (субъектов федерации) и наиболее крупных единиц местного самоуправления⁷.

Приведенные примеры показывают, что моделей децентрализованного управления административно-полицейской сферой значительное множество. Думаем, что серьезное изучение этих вариантов, выявление их слабых и сильных сторон, сравнительно-правовой анализ нормативно-правового материала в значительной мере могут способствовать созданию высококачественной отечественной системы административной юрисдикции, которая может быть сформирована после реформы федеративного устройства РФ (укрупнение субъектов за счет уменьшения их численности).

Административный процесс

Для характеристики с точки зрения реализации административной децентрализации данный институт является довольно сложным. Однако сложность связана не с проявлением децентрализации в административной процессуальной деятельности, а с содержательными и структурными аспектами этого института, поскольку до настоящего времени вопросы административного процесса (в частности, определение, структура, место в системе юридического процесса) являются наиболее неоднозначными в административно-правовой науке.

Проведенные ранее исследования⁸ позволили нам прийти к выводу

⁷ Сведения диаграммы нами несколько дополнены, однако общую картину распределения полномочий можно увидеть (см. об этом: *Холлис Г., Плоккер К.* На пути демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Tacis services DG IA, European Commission, 1995. С. 40—41).

⁸ См., например: *Махина С. Н.* Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования: Монография. Воронеж, 1999.

о том, что современный административный процесс уже не требует своего определения ни как узкое, ни как широкое понятие. Настоящий период диктует необходимость разделения единой ранее юридической конструкции на составляющие. Если ранее процессуальная деятельность органов исполнительной власти в основном сводилась к юрисдикционной, то в современном правовом государстве не менее серьезной правовой регламентации требует и 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 пишет: «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»⁹.

Ответ очевиден — ни гражданский, ни уголовный, ни конституционный, ни бюджетный и пр. 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 стадийностью. Но как можно (да и зачем?) найти обобщения по названным критериям, например для лицензионно-разрешительного и дисциплинарного производств 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? Гражданский и уголовный процессы осуществляются судами общей юрисдикции, но ведь 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 отнести к процессуальной деятельности именно органов исполнительной власти, — судебное рассмотрение конфликтов, возникающих в процессе государственного администрирования.

Поэтому мы считаем наиболее приемлемым дальнейшее развитие комплекса административно-процессуальной деятельности по различным направлениям, основывающимся на содержательной специфике. Так, совокупность процедур позитивного управления должны образовать управленческий (административно-процедурный) процесс, т.е. совокупность

⁹ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 37.

правил реализации упорядочивающего воздействия органами исполнительной власти в целях 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»¹⁰.

Обособленность данной системы процедур в административном праве обусловлена и характером децентрализации, которая проявляется в управлении в полном объеме. Это утверждение не потребует доказывания, если рассмотреть производства и процедуры, которые представляют 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.¹¹

¹⁰ Административное право зарубежных стран: Учеб. пособие / Под ред. Ф. М. Решетникова. М., 1996. С. 8.

¹¹ Названные производства и процедуры выделяются (но не в системе или совокупности) многими процессуалистами (см., например: Административно-процессуальное право: Курс лекций / Под ред. проф. И. Ш. Киясханова. М., 2004; Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001).

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.

Еще один аспект в пользу развития децентрализации именно в данном виде процесса — целесообразность (вернее, нецелесообразность) федерального (централизованного) регулирования. То есть нам представляется, что на федеральном уровне регулирование, конечно же, должно быть, 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 уже более десяти лет. В 1995 г. в рамках концепции развития российского законодательства была установлена необходимость «приступить к подготовке концепции и структуры проекта процессуального управленческого кодекса, который регламентировал бы все управленческие процедуры...»¹².

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.

Все, что мы говорили об административно-правовых институтах административного принуждения, правонарушений и ответственности как материально-правовых категориях в полной мере относится и к административно-полицейскому процессу. Поэтому, не осуществляя дополнительного анализа, поясним, что же 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.

Наконец абсолютно самостоятельный вид юридического процесса,

¹² Правовая реформа: Концепция развития российского законодательства / Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 1995. С. 45—46.

непосредственно связанный по своим сущностным характеристикам и с гражданским, и с уголовным процессами — 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 и настоящее время было сделано много справедливых выводов¹³. 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) — свидетельство 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 — судов.

Однако необходимо отметить, что 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. («Подавляющая часть дел рассматривается судами штатов, и лишь небольшая их часть (5—10 %) оказывается предметом разбирательства федеральных судов»¹⁴).

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 РФ наиболее отвечающих требованиям развития отечественной государственности.

¹³ См., например: *Рязановский В. А.* Единство процесса. М., 1996; *Демин 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.

¹⁴ *Решетников Ф. М.* Правовые системы стран мира: Справочник. М., 1993. С. 181.

Таким образом, рассматривая вопрос об административной децентрализации в юрисдикционных институтах административного права, можно сделать общий вывод — элементы системы децентрализации присутствуют в каждом институте административного права, но отсутствие качественной основы и разработанности системы административной децентрализации в процессе государственного администрирования порождают сложности в процессе модифицирования административного права как отрасли права, отрасли научного познания и отрасли законодательства.

Думается, что основные проблемы административно-правового децентрализованного регулирования остаются нерешенными в силу самой важной общегосударственной «беды» — старого административно-территориального деления, сформировавшегося в тот период, когда перед Российской Федерацией стояли принципиально иные реформаторско-преобразовательные цели. Очевидно, что дальнейшему совершенствованию государственного администрирования и высококачественному управлению государством на основе правовых демократических принципов мешает старое административно-территориальное деление. И все же сегодня важно не торопиться с преобразованиями до тех пор, пока не будет смоделирована наиболее оптимальная модель не только с точки зрения политических процессов, но и с позиций государственного администрирования, экономического развития, социальной обеспеченности, сохранения отечественной самобытности и пр. Нам понравилась и запомнилась мысль о том, что любые границы всегда проводятся людьми. Если бы к этой мысли мы смогли бы когда-нибудь прибавить еще одну фразу — любые границы проведены людьми и для блага людей — мы считали бы, что наша цель достигнута.

Несомненно, как справедливо констатировала Н. А. Полякова, «укрепляя систему власти, нельзя забывать, что Россия — это не унитарное государство с жесткой системой централизации власти, а федерация, которая изначально была построена на принципах децентрализации. Поэтому при проведении реформы (в том числе административной)... федеральная власть должна обеспечить право субъектов Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование и государственное управление по вопросам, относящимся к их ведению»¹⁵.

Таким образом, резюмируя рассмотрение вопросов административной децентрализации как значимой части институтов принуждения и процесса в административном праве, можно констатировать взаимообеспечение и взаимовлияние систем административного права и демократической децентрализации.

¹⁵ Полякова Н. А. Реформа системы управления исполнительной власти должна проходить параллельно с реформированием федеративных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 1. С. 21—24.