

О ВОЗМОЖНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ СИСТЕМАТИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

© 2011 г. Николай Николаевич Цуканов¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются предложения, связанные с кодификацией административно-процессуального законодательства Российской Федерации на современном этапе. Аргументируется вывод о невозможности создания в современных условиях полноценного административно-процессуального кодекса. Предлагаются возможные варианты решения проблемы систематизации административно-процессуального законодательства.

Annotation: the proposals concerning the codification of administrative-procedure legislation of the Russian Federation nowadays are considered in the article. The author draws the conclusion on impossibility of creation of full value Administrative Procedure Code of the Russian Federation in present situation and suggests the possible versions of the solving the problem of systematization of administrative-procedure legislation.

Ключевые слова: административно-процессуальный кодекс; административно-процессуальное законодательство; систематизация административно-процессуального законодательства.

Key words: Administrative Procedure Code; administrative-procedure legislation; systematization of administrative-procedure legislation.

Систематизация административно-процессуального законодательства Российской Федерации является естественным вектором его развития. В современных условиях, когда происходит осознание значимости административно-процессуальной составляющей в жизни каждого гражданина и одновременно – стремительное увеличение объемов соответствующего нормативного материала, рост интереса к данному вопросу среди административистов вполне закономерен.

В связи с этим в юридической литературе нашло свое отражение предложение о разработке и принятии Административно-процессуального кодекса РФ². Полностью разделяя мнение о неизбежной в дальнейшем необходимости реализации данного предложения, отметим, что речь здесь может идти лишь о долгосрочной перспективе.

Создание Административно-процессуального кодекса нельзя рассматривать как самоцель. Кодификация – форма систематизации действующего законодательства. Необходимость в ее осуществлении и возможность ее реализации появляются лишь на определенных стадиях развития нормативной базы и научных представлений о соответствующих предмете и методах правового регулирования. Но именно эти условия в настоящий момент отсутствуют.

Несмотря на интерес, проявляемый к данной тематике учеными, на сегодняшний день не выработано единого мнения даже относительно содержания и соотношения исходных административно-процессуальных категорий: “процесс”, “судопроизводство”, “юстиция”, “юрисдикция” и т.д. Да, определенные результаты, несомненно, достигнуты. Позволим себе утверждение, что встречающееся в современных научных исследованиях и учебной литературе противопоставление так называемых широкого (управленческого) и узкого (юрисдикционного) подходов к определению административного процесса в большинстве случаев – скорее, дань традиции, методологический прием, чем констатация реального противостояния в современном научном мире. Неправы те исследователи, которые в противовес данному утверждению приводят цитаты 30–40-летней давности, нередко забывая о том, что, во-первых, соответствующие высказывания делались в иных условиях, во-вторых, взгляды цитируемых авторов могут с течением времени меняться. Например, проф. Н.Г. Салищеву вот уже более 40 лет причисляют к числу бескомпромиссных апологетов юрисдикционной концепции административного процесса. Традиционно, но совершенно необоснованно. В этом автор в полной мере убедился, слушая доклад Н.Г. Салищевой в ходе Всероссийской межведомственной научно-практической конференции “Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права”, состоявшейся 22 апреля 2005 г. на базе Московского юридического института МВД России.

Однако при этом нельзя не отметить позицию проф. Ю.Н. Старилова, предлагающего принципиально иной подход к определению административного процесса и соотношению таких понятий, как “административный процесс”, “административное судопроизводство”, “административная юстиция” (именно такой вывод можно сделать из анализа ряда его утверждений)³. Традиционное же понимание ад-

¹ Начальник кафедры административного права и управления в органах внутренних дел Сибирского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: Nikolai_Gukanov@mail.ru).

² См., например: *Киляшханов И.Ш.* Права и свободы граждан в сфере административно-юрисдикционной деятельности милиции. Омск, 1996. С. 104; *Панова И.В.* Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 196–199; *Масленников М.Я.* Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях необходима концептуальная реконструкция // *Полицейское право*. 2006. № 2(6). С. 54; *Викторов И.И.* К вопросу о создании в Российской Федерации института административного судопроизводства // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права*. Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. В.Я. Кикотя. М., 2003. С. 158 и др.

³ См., например: *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция: исторические корни и новейшее развитие института административного судопроизводства (Вступит. статья) // *Административная юстиция: конец XIX – начало XX вв.* Хрестоматия. Ч. 1 / Сост. и вступит. статья Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2004. С. 6–32; *Его же.*

министративного процесса, выходящее за рамки подобного восприятия, характеризуется данным автором как устаревшее и даже именуется “административной подделкой”⁴. И хотя отмеченный подход был подвергнут в юридической литературе весьма обоснованной и конструктивной критике⁵, само наличие подобного рода дискуссий указывает на то, что в этой сфере у административистов имеются проблемы, без решения которых создание полноценного Административно-процессуального кодекса в принципе невозможно.

На наш взгляд, в настоящее время можно констатировать начало формирования единого подхода к классификации административных производств, в частности их деление на административно-нормотворческие, административно-правонаделятельные и административно-юрисдикционные⁶. Однако при этом не ясно, из какого количества и из каких именно административных производств состоит административный процесс в целом. Широта и емкость административно-процессуальных отношений создают предпосылки для выделения неограниченного перечня различных видов административных производств, особенно если учесть, что при желании каждое из выделяемых производств может быть рассмотрено как ряд самостоятельных составляющих. Автор в полной мере убедился в этом, когда в 2006 г. принимал участие в разработке примерной программы для вузов МВД России по дисциплине “Административно-процессуальное право”. Практически все разработчики программы (представители восьми вузов МВД России) предложили свои разновидности административных производств, например *судебное обжалование административных актов; производство по делам об обжаловании решений и действий, вытекающих из налоговых правоотношений с участием физических лиц и организаций; производство по делам об оспаривании решений, связанных с государственной регистрацией или отказом в государственной регистрации общественных или религиозных объединений, а также решений о ликвидации, запрете, приостановлении или ином ограничении их деятельности; административно-договорное производство* и т.д. Очевидно, что данный список можно легко дополнить, например выделить следующие производства: по приватизации государственного и муниципального имущества; по распределению ресурсов (квартир, продовольствия и т.д.)⁷;

Производство по делам об административных правонарушениях и административный процесс // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Материалы научно-практической конференции (1 июня 2004 г.) / Под общ. ред. Ю.П. Соловья. Омск, 2004. С. 12–32; *Его же*. Институт административного судопроизводства в системе административно-правового регулирования: политико-правовое измерение проблемы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. В.Я. Кикотя. С. 117–146; *Его же*. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Гос. и право. 2004. № 6. С. 5, 6 и др.

⁴ *Старилов Ю.Н.* Административный процесс. “Административная подделка ради легкости административных воздействий” или способ усиления судебного контроля над администрацией // Полицейское право. 2006. № 4(8). С. 5, 9.

⁵ См.: *Бахрах Д.Н.* Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Гос. и право. 2005. № 2. С. 20.

⁶ См., например: *Панова И.В.* Указ. соч. С. 39, 40; *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 38; *Бахрах Д.Н.* Указ. соч. С. 22 и др.

⁷ См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России. Учебник для вузов. М., 2001. С. 308.

учредительное⁸, удостоверительное, экзаменационное, конкурсное⁹, по применению мер воздействия, предусмотренных законодательством о защите прав несовершеннолетних (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ), и т.д.

Основную причину невозможности создания Административно-процессуального кодекса в современных условиях сформулировал, по нашему мнению, проф. Ю.А. Тихомиров, утверждая, что сегодня явно не хватает материала для создания данного акта¹⁰. Речь, конечно, идет не об отсутствии необходимого количества нормативных источников. Создание такого кодекса возможно лишь при условии глубокой научной проработки самых разнообразных направлений административно-процессуальной деятельности, выявлении и обосновании критериев административного производства, общих закономерностей, принципов, запретов, вопросов взаимозависимости и взаимообусловленности различных административных производств. Однако именно этого (генерального условия) современной науке обеспечить не удалось.

Впрочем, высказываются и противоположные точки зрения, например о возможности скорейшего принятия Российского административно-процессуального кодекса (РАПК) неоднократно высказывался М.Я. Масленников¹¹.

Анализ структуры предложенного М.Я. Масленниковым проекта РАПК свидетельствует о том, что его содержание сводится к порядку реализации российского законодательства об административной ответственности¹². В целом считаем, что воплощение в жизнь данного предложения не приведет к ожидаемому положительному эффекту по следующим причинам.

1. В основе рассматриваемого подхода лежит принципиально иное восприятие административного процесса, ограничивающее его сферой применения мер административного принуждения. Поскольку речь идет о возможности принятия крайне важного кодифицированного нормативного акта, подобный подход требует весьма убедительной аргументации. Какие же аргументы для этого используются?

Критикуя традицию включения в административный процесс управленческих производств, отмечается, что «ошибочность позиции ученых-административистов, включающих в административный процесс все виды административных производств, ущербна потому, что буквально была принята формула К. Маркса о том, что процесс – “форма жизни закона”... Но К. Маркс имел в виду не административное право, а только судебное право»¹³.

Назвать этот аргумент убедительным нельзя, хотя бы даже потому, что К. Маркс, как и любой человек, мог ошибаться, тем более что, следуя подобной логике, можно усомниться и в причастности к административно-процессуальной сфере большей части производства по делам об административных правонарушениях. Дополнительно возникают вопросы о соотношении п. “к” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и п. 4 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ. В то же время очевидно, что регистрационное,

⁸ См.: *Панова И.В.* Административно-процессуальное право России / Под ред. Э.Н. Ренова. М., 2003. С. 83.

⁹ См.: Административное право России. Учебник для высших учебных заведений. Общая часть / Под ред. П.И. Кононова. М., 2005. С. 335–339.

¹⁰ См.: *Тихомиров Ю.А.* О концепции развития административного права и процесса // Гос. и право. 1998. № 1. С. 13.

¹¹ См.: *Масленников М.Я.* Пояснительная записка к проекту Российского административно-процессуального кодекса // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 27–30; 2008. № 6. С. 10–13.

¹² См.: там же. 2007. № 1. С. 28.

¹³ Там же. С. 29.

лицензионное и иные виды так называемых управленческих производств существуют объективно, непосредственно затрагивают права и свободы граждан и организаций, требуют надлежащей правовой регламентации и в полной мере соответствуют принятым в теории права критериям процессуальной деятельности.

2. Вполне справедливо отмечается, что управленческий подход делает сферу административного процесса безразмерной. Однако из этого тезиса вытекают, на наш взгляд, неправильные выводы.

Во-первых, по мнению М.Я. Масленникова, это “приводит к очевидным заблуждениям”. Так, отмечается, что, например, проф. И.В. Панова видит три административных процесса в одном (административно-правотворческий, административно-надельный и административно-юрисдикционный)¹⁴. Однако вряд ли в этом есть какое-либо противоречие, поскольку речь идет о видах не процесса, а составляющих его производств¹⁵. Не вызывает же возражений тот факт, что производство по делам об административных правонарушениях также может осуществляться в общем, упрощенном и особом порядках.

Во-вторых, сегодня действительно отсутствует единое мнение относительно количества административных производств, что не позволяет использовать традиционные способы кодификации. Но разве данное обстоятельство может являться аргументом против их принадлежности к процессуальной сфере? Вряд ли кому известно точное количество реализуемых в производстве по делам об административных правонарушениях, например, принципов или презумпций, однако это не является поводом для сомнений в правильности их определения и оценки их значения.

Характеризуя предмет административного права, проф. Ю.П. Соловей в свое время совершенно справедливо указывал: «Широчайший объем и многообразие общественных отношений, составляющих сферу действия административного законодательства, порождают естественное сомнение в том, следует ли вообще считать его отраслью законодательства. Как известно, отраслям законодательства присуща известная “обозримость”..., административное законодательство представляет собой скорее не отрасль, а более крупное звено правовой системы – массив законодательства»¹⁶. Вряд ли в подобных условиях стоит рассчитывать на компактность административно-процессуальной сферы.

Иными словами, считаем, что использование для названия предложенного М.Я. Масленниковым проекта словосочетания “Российский административно-процессуальный кодекс” является неоправданным.

3. Если же предложение фактически связано с усовершенствованием нормативного регулирования производства по делам об административных правонарушениях, то мы имеем одно из многих (пусть даже гораздо более детализированное) предложение об использовании усеченной формы кодификации административно-процессуального законодательства, например путем принятия Процессуального кодекса об административных правонарушениях¹⁷, федерального закона “О производстве по делам об административных пра-

вонарушениях”¹⁸, Административно-деликтного процессуального кодекса РФ, Административно-деликтного исполнительного кодекса РФ¹⁹ и т.д.

Выделение разд. 4 и 5 КоАП РФ в отдельный кодекс, видимо, будет предполагать расширение правил производства по делам об административных правонарушениях, детализации его институтов. Однако при этом возникают два вопроса.

Во-первых, сама по себе тенденция расширения перечня правил может заслуживать неоднозначной оценки. Так, если речь идет о включении особенностей порядка производства по делам об административных правонарушениях в отношении отдельных субъектов, обладающих административно-юрисдикционным иммунитетом, согласовании положений КоАП РФ и АПК РФ либо о включении в текст кодекса тех правил, которые в настоящий момент включены в различные нормативные источники, с подобным предложением следует согласиться. Если же имеется в виду, например, более детальная регламентация права составления протокола об административном правонарушении, необходим значительно более избирательный подход.

Во-вторых, остается непонятным: почему необходимые изменения существующего порядка нельзя реализовать в рамках существующего КоАП РФ? В чем выражается необходимость вычленения из КоАП РФ его процессуальной части? Какие реальные негативные последствия влечет объединение материально-правового и процессуального компонентов в одном документе? Не компенсируются ли эти негативные последствия удобством применения КоАП РФ, особенно если учитывать режим работы и квалификацию должностных лиц, его применяющих? Если основной причиной является разница в правовой природе этих компонентов, то не проще ли решить данную проблему, изменив название КоАП РФ, например на Кодекс РФ об административной ответственности²⁰? В конце концов кодификация в основе своей предполагает объединение норм, но не наоборот. Возможно, существующую структуру КоАП РФ с учетом его объема и особенностей применения следует относить не к его недостаткам, а к его достоинствам.

Вряд ли следует рассчитывать на то, что перенос процессуальных норм из КоАП РФ в Административно-процессуальный кодекс сам по себе серьезно повлияет на решение проблем, возникающих в сфере производства по делам об административных правонарушениях. Даже при условии разработки и реализации новых схем производства по делам об административных правонарушениях их реализация может быть связана с дополнением действующего КоАП РФ.

право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М., 2004. С. 171.

¹⁸ Соловьева О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2004. С. 16.

¹⁹ См.: Денисенко В.В. Некоторые проблемы правопонимания и правоприменения КоАП России // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 10, 11.

²⁰ Кстати, именно такой вариант предлагал Ю.П. Соловей (см.: Соловей Ю.П. К критике некоторых концептуальных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Материалы научно-практической конференции (1 июня 2004 г.) / Под общ. ред. Ю.П. Соловья. С. 4). Признает возможность подобного подхода и М.Я. Масленников (см.: Масленников М.Я. Пояснительная записка к проекту Российского административно-процессуального кодекса // Административное право и процесс. 2007. № 1. С. 30).

¹⁴ См.: там же. С. 12.

¹⁵ Ошибочность подобной постановки вопроса вполне справедливо отмечал В.Д. Сорокин (см.: Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 37, 38).

¹⁶ Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 397, 398.

¹⁷ См.: Шергин А.П. Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // Административное

На наш взгляд, выбор возможных в настоящий момент вариантов систематизации административно-процессуального законодательства может иметь следующую направленность.

1. Определение возможной структуры Административно-процессуального кодекса связано с четким пониманием его предмета и цели его создания. В настоящий момент наблюдается процесс стремительного расширения массива нормативно-правового регулирования административно-процессуальных отношений одновременно в различных плоскостях. Это связано с активизацией субъектов РФ в разработке и реализации соответствующих нормативных актов, увеличением массива принимаемых регламентов, систематизирующих внутреннюю организацию той или иной деятельности административных субъектов, и т.д. Можно предположить, что в контексте сложившейся ситуации речь должна идти прежде всего о регулировании внешней стороны взаимоотношений властного субъекта, физических и юридических лиц. Кроме того, на начальных этапах данной работы вовсе не обязательно пытаться охватить все направления административно-процессуальной деятельности. Более уместным было бы обратить внимание на те группы административных производств, которые в большей степени в этом нуждаются. На наш взгляд, в настоящий момент акцентировать внимание следует на административно-правонаделительных производствах.

2. Многообразие и неравномерность административно-процессуальной материи делают чрезвычайно трудоемким и малоперспективным вариант, связанный с систематизацией на основе выделения отдельных видов административных производств, а полученный результат – эфемерным. Вполне закономерно, что рассуждения о возможных проектах административно-процессуального кодекса в абсолютном большинстве случаев сводятся к характеристике его возможной структуры (в большей или меньшей степени детализированной). Здесь более удобным оказывается иной подход: определение прав, обязанностей соответствующих субъектов, гарантий реализации прав человека и гражданина на различных стадиях административно-процессуальной деятельности (иными словами, структурную основу документа должна составлять последовательность не административных производств, а их стадий).

В подобных условиях считаем целесообразным поддерживать мнение исследователей, предлагающих принятие Основ административно-процессуального законодательства²¹.

На наш взгляд, данные Основы должны содержать нормы:

1) направленные на согласование административно-процессуального законодательства и не подменяющие собой уже существующих правил. В этой связи нельзя не отметить проект федерального закона “Об административных процедурах”, который связан именно с административно-

правонаделительными производствами и имеет структуру, отражающую последовательность стадий соответствующих производств. Однако его авторы поставили перед собой задачу – создать принципиально новый документ, позволяющий не только мгновенно отказаться от полутора десятков действующих законов, не только не разрушить сложившуюся систему, но и обеспечить ее большую эффективность. Не удивительно, что при достаточно значительных затраченных усилиях указанный законопроект оказался сырым, а учитывая динамику изменений текущего законодательства, вероятнее всего – навсегда;

2) требующие учета при разработке всех последующих нормативных правовых актов, регламентирующих административно-процессуальные отношения, как федерального, так и регионального уровней;

3) имеющие прямое действие, способные непосредственно влиять на те сферы общественных отношений, которые сегодня имеют соответствующее нормативное обеспечение. Так, зачастую, казалось бы, естественные правила могут в отдельных случаях не применяться по причине отсутствия в соответствующем нормативном акте прямого предписания. Речь, в частности, может идти о необходимости вручения расписки должностным лицом при получении от гражданина каких-либо документов, письменного отказа в принятии документов; о недопустимости возложения на гражданина обязанности предоставлять документы, не предусмотренные действующим законодательством; о недопустимости ссылок должностного лица на отсутствие в тексте ведомственной инструкции нормы, соответствующей требованию закона; о недопустимости обратной силы актов, ухудшающих положение граждан и организаций в сфере административно-процессуальных отношений; о правилах исчисления установленных сроков, последствиях их нарушения и т.д.

Особого внимания заслуживает вопрос о взаимозависимости различных видов административных производств. Например, отсутствие составленного протокола об административном правонарушении может являться основанием для отказа в принятии документа на замену паспорта, хотя такая зависимость вовсе не следует из текста соответствующего законодательства. Думается, законодателю следует четко сформулировать свое мнение по данному вопросу. Полагаем, что данный нормативный акт в целях более эффективной защиты прав и свобод граждан должен регламентировать способы и механизм самозащиты от действий и решений, нарушающих их права и свободы. При этом по мере решения отмеченных и всех иных аналогичных вопросов данный нормативный акт может соответствующим образом дополняться.

Именно такой подход не только позволит достаточно быстро получить научно обоснованный и приносящий реальную практическую пользу нормативный правовой акт, но и послужит серьезным шагом на пути к созданию Административно-процессуального кодекса.

²¹ См., например: *Сорокин В.Д.* Указ. соч. С. 423; *Тихомиров Ю.А.* Указ. соч. С. 13.