

УДК 342

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

Правкин Сергей Алексеевич,

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедры теории и истории государства и права

Московского университета им. С.Ю. Витте

e-mail: Pravkin@bk.ru

В настоящей статье проанализированы некоторые проблемы административного права и административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы. Необходимо проанализировать проблему подразделения административного процесса на административно-юрисдикционный, административно-процедурный и административное судопроизводство.

Ключевые слова: административное право, административный процесс, административное судопроизводство, Кодекс административного судопроизводства, административный иск, административные процедуры

DOI 10.21777/2587-9472-2018-2-7-9

С 15 сентября 2015 года вступил в силу Кодекс административного судопроизводства. Много раньше и в связи с этим фактом появились публикации, в которых анализируется административное судопроизводство, проблемы соотношения административного права и процесса.

В настоящее время требуется новая трактовка прежних дефиниций, таких как, «административный процесс», «административное судопроизводство», «административная процедура» и др. Некоторые авторы отмечают, что формой предупреждения административных барьеров является «процессуальная форма – административное правосудие» [1, 105].

Существующие позиции исследователей состоят примерно в следующем. Одни считают, что в предмет административного права входят отношения, возникающие в процессе административного судопроизводства; другие полагают наоборот. Некоторые авторы предлагают поделить административно-процессуальное право на две подотрасли: административно-исполнительное и административно-судебное право. При этом полностью «разводятся» понятия административного судопроизводства и административного процесса. Например, предлагается считать административным судопроизводством именно судебный процесс, а административный процесс при этом является лишь правоприменительным процессом органов административного управления [2, 145]. Хотя некоторые авторы включают в административный процесс и деятельность органов исполнительной власти и соединяют или отождествляют понятия административного процесса и административного судопроизводства [3, 14].

Но административное право включает в себя и публичное администрирование, т.е., деятельность органов исполнительной власти, а, соответственно, нельзя переносить предмет административного права в предмет административного процесса. Скорее всего, административный процесс – это только административное судопроизводство, судопроизводство по делам об административных правонарушениях и досудебное разрешение дел в форме существующих регламентов. Но некоторые авторы считают, что административное право при этом теряет часть своего предмета, отмечая, что нельзя включать административный процесс в деятельность и органов исполнительной власти (публичной администрации) и судов одновременно. Соответственно, вряд ли оправдано деление административного процесса на административно-юрисдикционный, административно-процедурный и административное судопроизводство [4, 38].

Хотя, безусловно, точка зрения, связанная с подразделением административно-процессуального права на административно-судебное и административно-исполнительное, заслуживает внимания и критического анализа. Все же рациональнее судебный порядок рассмотрения административных дел увязывать с административным процессом и административно-процессуальной формой. Все, что относится к деятельности судов по разрешению административных дел, необходимо относить к адми-

нистративному процессу. Если производство связано с разрешением дел об административных правонарушениях и относится к подведомственности суда, а не публичной администрации, то это административный процесс. Есть административно-процессуальное законодательство, регламентирующее вопросы административного правосудия, и, соответственно, есть административное судопроизводство. Последнее – относится к деятельности судебной власти. Но административный процесс может включать в себя и административные процедуры, и административные регламенты, и «административный судебный процесс», т.е., административное судопроизводство. Деятельность публичной администрации – это администрирование. Некоторые авторы считают, что административный процесс должен быть исключительно административным судопроизводством, как, например, гражданский процесс является гражданским судопроизводством, а арбитражный процесс – арбитражным судопроизводством.

Деятельность публичной администрации по разрешению дел не должна отождествляться с административным процессом. Такая точка зрения есть. Обжалование в суд деятельности публичной администрации является уже административным процессом, т.е., судопроизводством. В предмете административного права должны оставаться вопросы, не связанные с деятельностью суда. Поэтому, в предмет административного процесса должно включаться административное судопроизводство и судебное производство по делам, возникающим из административных правонарушений. Но, если проводить параллели с уголовным процессом, тогда досудебное производство (дознание и предварительное следствие) тоже не являются судопроизводством, а, следовательно, и уголовным процессом.

Речь идет о формировании судебного административного права. Некоторые авторы предлагают интегративную теорию административного процесса, связанную с процессуализацией административно-регламентарной деятельности (судебный процесс, управленческий процесс, спорный и бесспорный административный процесс и пр.). «Совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, которые складываются в связи с осуществлением функции публичного администрирования в сфере исполнительной власти (административно-исполнительный или административно-процедурный процесс) и реализацией юрисдикционной функции по спорным правовым вопросам публичного администрирования (административно-судебный и административный квазисудебный процессы), может быть обозначена как административно-процессуальное право» [5, 17].

Данная позиция также распространена и рассмотрена в литературе. И, соответственно, под административным процессуальным правом понимается массив норм, регламентирующих деятельность публичной администрации и судебных органов. «Соответственно, отечественное административно-процессуальное право *de lege ferenda* можно разделить на две подотрасли: *административно-исполнительное (административно-процедурное)* и *административно-судебное* [5, 19].

В тоже время в литературе отмечается момент формирования «административного судебного права как комплекса норм, регулирующих организацию и функционирование судебной власти по отправлению административного правосудия. Этот комплекс норм в отечественной литературе обозначается также как «право административной юстиции», «административно-исковое право» (Н.М. Коркунов), «административно-юстиционное право» (Ю.Н. Старилов) [6, 1].

А.Б. Зеленцов развивает положение о связи административного судопроизводства как одной из форм реализации судебной власти с развитием конституционного положения об административном судопроизводстве, подчеркивая наличие самостоятельного комплекса норм, «регламентирующих административное судопроизводство в рамках мегаотрасли судебного права» [7, 41]. А.Б. Зеленцов отмечает при этом, что в большинстве зарубежных стран административное судебное право определяет именно порядок деятельности судов, их компетенцию, юрисдикцию. Административное судебное право в данном контексте является совокупностью норм, регулирующих конкретную, относительно обособленную группу общественных отношений в сфере организации и функционирования по отправлению административного правосудия» (8, 9). В его работах делается акцент на том, что судебное административное право есть комплекс норм, который обособился от административного права и его предмета как административно-юрисдикционный процесс и «юрисдикционное право» [8, 11].

Резюме: Таким образом, в настоящее время не решены полностью проблемные вопросы, единообразно определяющие разграничение предмета административного права и процесса. Нет единого понимания о составных частях, подотраслях и институтах административного процесса. В качестве

решения проблемы, безусловно, необходимо ориентироваться на отечественную правовую традицию и зарубежный опыт [9, 147]. Хотелось бы видеть административный процесс качественным, таким как уголовный, арбитражный и гражданские процессы. Этот процесс может и должен, скорее всего, включать в себя, несомненно, и досудебное производство и регламентацию этого производства, и собственно административное судебное право, связанное с проверкой законности и обоснованности проведенных действий до момента обращения в суд.

Список литературы

1. Аврутин Ю.Е. Процессуально-правовые формы обеспечения консенсуса в сфере публичного управления // Журнал российского права. – 2014. – №10. – С. 102–112.
2. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административно-процессуальное право. – М.: Юрайт, 2016. – 341 с.
3. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 3–15.
4. Административный процесс: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Н.Г. Салищева и др. – М.: Юрайт, 2015. – 364 с.
5. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития. Консультант плюс.
6. Зеленцов А.Б. Административное судебное право: концептуальные проблемы формирования. Консультант плюс.
7. См., напр.: Зеленцов А.Б. Административная юстиция (судебное административное право): в схемах и с комментариями: Учебное пособие. – М., 2014. – С. 41–55.
8. Зеленцов А.Б. Административное судебное право: концептуальные проблемы формирования. – М.: Буки-Веди, 2014. – 179 с.
9. Правкин С.А. Актуальные проблемы юридической науки. – М., 2015.

THE MODERN PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS

Pravkin S.A.,

*candidate of law, Associate professor,
Associate professor at the department of theory and history of state and law
of the Moscow Witte University,
e-mail: Pravkin@bk.ru*

In this article the author analyzes some problems of administrative law and administrative process at the present stage of development of Russian legal system. It is necessary to analyze the problem of subdivision of administrative process into administrative-jurisdictional, administrative-procedural and administrative proceedings.

Keywords: administrative law, administrative process, administrative proceedings, administrative action, administrative procedures