

A.B. Novikov, V.A. Novikova

THE CONCEPT OF MANAGEMENT PROCESS IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

The article has been prepared with the financial support of Russian Humanitarian Research Foundation, Project №13-02-00415a

Andrey Novikov – Head of Financial Law Department, “Saint-Petersburg State University of Economics”, Doctor of Law, an Associate Professor, Saint-Petersburg; **e-mail: docanovikov@mail.ru.**

Valeria Novikova – a PhD student at Financial Law Department, “Saint-Petersburg State University of Economics”, Saint-Petersburg; **e-mail: dept.kgiap@engec.ru.**

Interpretation of the concept of administrative process in the system of public administration and administrative activities regulation remains of key importance in the light of administrative reforms being carried out recently and against the background of administrative law system development.

The article outlines the systems, conceptual approach to defining the structure of basic legal processes, the approach which sometimes goes counter to the normative instruments currently in force. The author specifies the meaning of some usual legal terms and determines their correlation which contributes much to adjusting the structure of legal processes.

The use of comparative and legal method of the research has resulted in identification of the complex content, the structure and specifics of the present-day normative enshrinement of basic legal processes in codes of procedures and in codes of court proceedings. The authors have introduced a debatable concept of "law-making court proceedings", specified and substantiated elements of the theoretical concept of administrative process wherein the logical correlation of the concepts of "administrative proceedings" and "administrative court proceedings" have been established with the aim to ensure optimal regulation of public administration operations.

Keywords: administrative process; administrative proceedings; criminal, civil, administrative, rule-making court proceedings; types of administrative court proceedings, the code of procedure, court proceedings code.

А.Б. Новиков, В.А. Новикова

КОНЦЕПЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В КОНТЕКСТЕ КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 13-02- 00415a

Андрей Борисович Новиков – заведующий кафедрой финансового права ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», доктор юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург; **e-mail: docanovikov@mail.ru.**

Валерия Андреевна Новикова – аспирант кафедры финансового права ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», г. Санкт-Петербург; **e-mail: dept.kgiap@engec.ru.**

Проблема толкования понятия административного процесса в системе государственного управления и регламентации административной деятельности не теряет своей актуальности в свете проводимых административных реформ и направлений развития системы административного права.

В статье излагается системный, концептуальный подход к определению структуры основных юридических процессов, в ряде случаев идущий вразрез с действующими норма-

тивными положениями. Уточняется значение ряда привычных процессуальных терминов. Установлено их соотношение, которое способствует упорядочению структуры юридических процессов.

С использованием сравнительно-правового метода исследования выявлено комплексное содержание, структура и особенности современного нормативного закрепления основных юридических процессов в процессуальных кодексах и кодексах судопроизводства. Авторы вводят дискуссионное понятие «правотворческое судопроизводство». Уточнены и обоснованы элементы теоретической концепции административного процесса, в рамках которой в целях оптимальной регламентации операций государственного управления устанавливается логичная взаимосвязь понятий «административное производство» и «административное судопроизводство».

Ключевые слова: административный процесс; административное производство; уголовное, гражданское, административное, нормотворческое судопроизводство; виды административного судопроизводства; процессуальный кодекс; кодекс судопроизводства.

Вопросы теории и практики административного процесса неизменно привлекают внимание отечественных юристов на протяжении уже более полувека [7. С. 11–27]. Логичное и комплексное решение этих вопросов непосредственно влияет на качество правовой регламентации административной деятельности органов исполнительной власти. В первую очередь, речь идет о регламентации различного вида производств, составляющих в целом административный процесс.

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) [3] придало новый импульс дискуссиям о правовом содержании и структуре административного процесса. На наш взгляд, в современной дискуссии обнаруживаются дополнительные аспекты, которые ранее не затрагивались в качестве проблемных и требующих серьезного уточнения. Так, прежде всего весьма неоднозначным представляется соотношение понятий «судопроизводство» и «процесс». Обратим особое внимание на то, что правовая характеристика указанного соотношения понятий имеет существенное значение как для административного процесса, так и для других видов процессов – уголовного, гражданского.

Нельзя не признать, что новый КАС РФ, имеющий неопровержимый процессуально-правовой характер, встает в ряд иных процессуальных кодексов, таких как Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ) [5] и Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК РФ) [2]. Однако законодатель не нашел оснований назвать КАС

РФ «административно-процессуальным кодексом». И это, на наш взгляд, правильно. Однако при этом обнаруживается необходимость концептуального ответа на вопрос: почему один кодекс именуется «процессуальным», а другой – «кодексом судопроизводства», и имеет ли это различие терминов правовое объяснение.

С учетом значительной зрелости института административной ответственности ответ на поставленный вопрос не может не учитывать структуру и правовые особенности Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) [4]. А именно: КоАП РФ, как известно, содержит как материальную, так и процессуальную составляющую. Это существенно отличает его от традиционных пар материально- и процессуально-правовых кодексов: Уголовный кодекс Российской Федерации – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации – Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации.

А главное – КоАП РФ адресован в равной мере всем субъектам административной юрисдикции, в первую очередь судебным органам. Производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ включает регламентацию специфического *административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях*. Обозначим его как *административно-деликтное судопроизводство*. В рамках административно-деликтного судопроизводства суд разрешает по существу дело об административном правонарушении.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации устанавливает порядок административного судопроизводства при рассмотрении судами административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов юридических лиц, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Обратим внимание на то, что такая нормативная формулировка фактически определяет сферу административного судопроизводства как сферу судебной деятельности, распространяющейся на широкий круг публичных правоотношений и полномочий, выходящих за пределы правоотношений и полномочий с участием органов исполнительной власти. Так, речь идет о деятельности государственных органов, не относящихся к определенной ветви власти из традиционной триады, а также некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе деятельности саморегулируемых организаций.

Дела, возникающие из публичных правоотношений и отнесенные федеральным законом к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, арбитражных судов или подлежащие рассмотрению в ином судебном (процессуальном) порядке в Верховном Суде Российской Федерации, судах общей юрисдикции, не входят в сферу регулирования КАС РФ.

Положения КАС РФ не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, а также на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Следовательно, КАС РФ не регламентирует *административно-деликтное судопроизводство*. Судопроизводство,

регламентируемое КАС РФ, имеет другой характер. Обозначим его как *административно-конфликтное судопроизводство*.

Таким образом, в сфере административно-правовых отношений мы обнаруживаем два вида судопроизводства, которые регламентируются разными кодексами.

По-иному дело обстоит в сфере уголовно-правовых и гражданско-правовых отношений. В структуре УПК РФ сразу обращают на себя внимание названия раздела II «Участники уголовного судопроизводства», части 2 «Досудебное производство» и части 3 «Судебное производство», порождающие, на наш взгляд, два прямых вопроса: 1) синонимичны ли понятия «уголовный процесс» и «уголовное судопроизводство», 2) как соотносятся понятия «судопроизводство» и «судебное производство». Действительно, логично было бы полагать, что «досудебное» производство не является «судебным» производством, а «судебное производство» и есть «судопроизводство». Во всяком случае лингвистика ориентирует нас на следующее восприятие: 1) «процесс» – «порядок разбирательства судебных и административных дел, а также само такое дело. Уголовный п.»; 2) «СУДО... Первая часть сложных слов со знач. относящийся к суду, судебный, например, судоведение, судоисполнитель, судоревизионный, судоустройство», а «судопроизводство» – «рассмотрение дел в суде... гражданское, уголовное» [8. С. 616, 767].

Отметим для последующих выкладок, что уголовное дело согласно приведенному толкованию следует считать «судебным делом», так как оно решается в суде в отличие от «административных дел», имеющих и несудебный порядок рассмотрения. Как видим, критерием классификации дел выступает особый порядок рассмотрения. Однако возможно применить и другой критерий – характер разрешаемых дел. Дела могут носить публично- и частно-правовой характер. Именно в таком ракурсе уголовное дело как дело публично-правового характера можно причислить и к административным делам. Тогда следовало бы судебными делами считать в

первую очередь дела частного-правового характера в отсутствие административного порядка разрешения частного-правового конфликта. Однако в толковом словаре различаются «судебные» и «административные» дела, упоминается «уголовный процесс», а «гражданские» дела остаются «на откуп» читательской интерпретации.

Оказывается, что в УПК РФ приведенные выше суждения не работают. Так, законодатель в п. 55 ст. 5 УПК РФ определил среди других основных понятий именно «уголовное судопроизводство», а понятие «уголовный процесс» оставил без дефиниции. Уголовное судопроизводство представлено как совокупность досудебного и судебного производства по уголовному делу. Данное положение очевидно исключает тождество понятий «уголовное судопроизводство» и «судебное производство по уголовному делу», как исключено тождество целого и части. Формулировка УПК РФ искусственно включает урегулированную уголовно-процессуальными нормами деятельность органов и должностных лиц, не входящих в судебную власть, в структуру судопроизводства, наименование которого определяется характером разрешаемых в судебном порядке дел.

По нашему мнению, законодатель «превзошел сам себя» в создании теоретико-правовых конструкций, определив досудебное производство как уголовное судопроизводство с момента получения сообщения о преступлении до направления прокурором уголовного дела в суд для рассмотрения его по существу (п. 9 ст. 5 УПК РФ). Судебное производство вне суда представляется нам не логичным. И дефиниции процессуальных действий и процессуальных решений (п. 32 и 33 ст. 5 УПК РФ) явно свидетельствуют о регламентации в уголовном процессе деятельности субъектов, отличных от суда.

Несложно видеть, что подобный подход, если его применить по аналогии к производству по делам об административных правонарушениях, привел бы к объявлению административно-деликтного производства в целом разновидностью административного судопроизводства.

Правда, подобная попытка натывается на препятствие в виде действующего административного (внесудебного) порядка разрешения значительной части дел об административных правонарушениях и наличия административных дел, не являющихся делами об административных правонарушениях и решаемых в административном порядке. Хотя гипотетически можно представить себе правовое регулирование, при котором все дела об административных правонарушениях решаются в судах. Тогда аналогия КоАП РФ с современной конструкцией УПК РФ была бы максимально полной. Остерегает от такого тренда главное – необходимость избегать «гибридных» конструкций административно-судебных производств, формирующих органы исполнительной власти или их должностных лиц как «аппараты» судов. Действительно, при более глубоком рассмотрении понятий «досудебное» (но судебное по УПК РФ) производство», «судебный следователь (дознатель)» или «судебный пристав-исполнитель» возникают правовые схемы прямого подчинения деятельности исполнительной власти судебной.

При дальнейшем анализе текста УПК РФ синонимичность понятий «уголовный процесс» и «уголовное судопроизводство» укрепляется, но содержит в себе ряд противоречий. Так, в п. 58 ст. 5 УПК РФ «участники уголовного судопроизводства» определяются как «лица, принимающие участие в уголовном процессе». В то же время ст. 4 УПК РФ устанавливает, что при производстве по уголовному делу применяется уголовно-процессуальный закон, действующий во время производства соответствующего процессуального действия или принятия процессуального решения. Эта формулировка наряду с иными позволяет утверждать, что речь идет о сложносоставном производстве по уголовному делу, в котором только завершающая часть составляет собственно уголовное судопроизводство, а понятие «уголовно-процессуальный закон» не сводится к регламентации деятельности суда, «уголовного судопроизводства». Заметим, что в отличие от понятия «уголовный закон»

понятие «уголовно-процессуальный закон» не определено в ст. 5 УПК РФ.

Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК РФ) уже в ст. 1 определяет понятие «законодательство о гражданском судопроизводстве», не оставляя сомнений в том, что гражданско-процессуальная регламентация относится именно к судопроизводству по гражданским делам частного-правового характера, на что указывают и положения иных статей ГПК РФ (ст. 2–11 и др.). При этом ГПК РФ, не давая определения гражданскому процессу, использует это понятие неоднократно, причем иногда вовсе без прилагательного «гражданский» (ст. 6.1, 12, 44, 161, 209, 244.8). Непротиворечивую синонимичность понятий «судопроизводство» и «процесс» в ГПК РФ не приходится оспаривать.

В ГПК РФ законодатель логично устанавливает (ч. 1 ст. 4), что суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов. Гражданское судопроизводство понимается как деятельность суда без попыток включить в него иные производства, осуществляемые не судебными органами.

При сопоставлении уголовного и гражданского судопроизводства в целях нашего исследования можно выделить по меньшей мере два принципиальных различия, имеющих значение для характеристики административного процесса. Во-первых, уголовное судопроизводство – в правильном понимании рассмотрение уголовного дела по существу, а гражданское судопроизводство – производство по гражданскому делу в целом. Во-вторых, уголовное дело – это дело о преступлении, деликте, и его рассмотрение направлено на реализацию уголовной ответственности, а гражданские дела не сводятся к реализации гражданско-правовой ответственности и охватывают сферу разнообразных гражданских конфликтных отношений.

Таким образом, действующие «процессуальные» кодексы являются по своему содержанию «кодексами судопроизводства». При этом термины «процесс» и

«судопроизводство» употребляются как синонимы, и судопроизводство имеет две разновидности – деликтное судопроизводство и конфликтное судопроизводство. «Деликт» и «конфликт» – универсальные (см., например, *Delikt, Konflikt* [6. С. 84, 239]) и вполне, на наш взгляд, подходящие термины для обозначения соответствующих производств.

Приведенные правовые аргументы в своей логичной взаимосвязи позволяют отстаивать систему концептуальных положений о содержании и структуре административного процесса, не входящих в противоречие с характеристиками уголовного и гражданского процессов (судопроизводств).

Во-первых, как стратегически верно указывал В.Д. Сорокин [9], источником (так сказать, «питательной средой») юридического процесса определенного вида и содержания выступает деятельность соответствующей ветви власти. Это положение составляет «платформу» концепции. Деятельность судебной власти опосредуется *судебным процессом (судопроизводством)*. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации [1]).

Деятельность исполнительной власти (и ряда государственных органов, не входящих в систему исполнительной власти) обуславливает *административный процесс*, который концептуально разграничивается с *административным судопроизводством*. Административное судопроизводство сопрягается с административным процессом, но не может проникать в его структуру. Следовательно, применительно к административно-правовым отношениям мы принимаем запрет на тождественное употребление понятий «процесс» и «судопроизводство».

Деятельность законодательной власти образует *законотворческий процесс*. При этом, предвосхищая следующее положение, отметим, что *законотворческий процесс* нельзя смешивать с *нормотворчеством (видом административной деятельности)*, осуществляемым уполномочен-

ными органами *исполнительной власти* (или иными государственными органами).

Здесь в качестве дискуссионного положения можно предложить тезис о том, что разнообразная нормотворческая деятельность является прежде всего разновидностью административной деятельности, то есть *нормотворческое производство является по своей природе административным производством*. В свете приведенного положения важно отметить, что деятельность судебной власти (судебных органов, например, Конституционного Суда Российской Федерации) в случае отнесения ее части в современных исследованиях к *правотворческой деятельности* следует увязывать с *особым судебным правотворческим производством*. Назовем этот феномен «*правотворческое судопроизводство*», характеризующееся всеми признаками юридического процесса, а главное – закрепленными в процессуальных документах юридически значимыми результатами. Приведенный тезис достаточно «прозрачно» вытекает из невозможности «притирать» судебную деятельность как с *законотворческим процессом*, так и с *административным нормотворчеством*.

Во-вторых, административный процесс представляет собой сложно взаимосвязанную *систему административных производств* юрисдикционного (производство по делам об административных правонарушениях, контрольно-надзорные производства, исполнительное производство и мн. др.) и не юрисдикционного типа (нормотворческое производство, государственные услуги, административно-договорное производство и др.). Административный процесс – разбирательство административных дел различного типа. Административная *процедура* – правовой порядок указанного разбирательства.

В-третьих, в рамках административного процесса ключевым юрисдикционным производством признается производство по делам об административных правонарушениях. Данное производство является в целом *административно-деликтным производством* и включает в определенных законом случаях в качестве за-

вершающей стадии *административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях*. Обозначим последнее как *административно-деликтное судопроизводство*, которое, как и административно-деликтное производство в целом, регламентируется КоАП РФ.

В-четвертых, КАС РФ регламентирует *административно-конфликтное судопроизводство*, которое в совокупности с *административно-деликтным судопроизводством* по КоАП РФ и образует административное судопроизводство, определяемое в ч. 1 ст. 118 Конституции РФ. При этом оговорки КАС РФ в отношении компетенции судов (за исключением Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации) указывают на то, что ряд составляющих административно-конфликтного судопроизводства могут находиться пока вне сферы регламентации КАС РФ.

В-пятых, различные судебные процессы (судопроизводства) взаимодействуют, непосредственно сопрягаются с административным процессом через административное судопроизводство, регламентация которого в настоящее время не сведена в единый «процессуальный» кодекс. Концепция такого единого кодекса должна исходить из того, что понятие «административное судопроизводство» не отождествляется с понятием «административный процесс» в отличие от уголовно-правовой и гражданско-правовой сфер.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (с изм. на 21 июля 2014 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. (с изм. на 8 июня 2015 года) (Федеральный закон РФ от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ) // Российская газета. 2002. 20 ноября; Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. (Федеральный закон РФ от

08.03.2015 г. № 21-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. (с изм. на 8 июня 2015 года) (Федеральный закон РФ от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ) // Российская газета. 2001. 31 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. (с изм. на 8 июня 2015 года) (Федеральный закон РФ от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ) // Российская газета. 2001. 22 декабря; Собрание законодательства Российской Фе-

дерации. 2001. № 52 (I часть). Ст. 4921.

6. Карманный немецко-русский и русско-немецкий словарь. 25000 слов и выражений. М.: РИПОЛ классик, 2010.

7. *Новиков А.Б.* Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации: монография. СПб.: Инфо-да, 2008.

8. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / АН; Российский фонд культуры. М.: АЗЪ, 1995.

9. *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002.