

ПРОЦЕССУАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Чикатовский Дмитрий Игоревич^a

^a Академия управления при Президенте Республики Беларусь, магистр юридических наук, аспирант кафедры конституционного и административного права, dmitri.ch@tut.by

Аннотация

В статье рассмотрены направления развития теоретической концепции и правового регулирования административного судопроизводства на основе определения его содержания и взаимосвязи с иными процессуальными формами осуществления правосудия в судах общей юрисдикции Республики Беларусь. При этом административное судопроизводство исследовано на предмет аутентичности с административным процессом, в том числе производством по делам об административных правонарушениях, и осуществляемыми в рамках гражданского и хозяйственного процессов производствами по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. В результате анализа законодательства Республики Беларусь и научных точек зрения об административном судопроизводстве сформулировано его комплексное понятие, которое предлагается для нормативного закрепления.

Ключевые слова: административный процесс, публичные правоотношения, суд, административное судопроизводство, административный и иной публичный спор, правонарушение.

Веб: <http://library.miu.by/journals!/item.science-xxi/issue.7/article.19.html>

Поступила в редакцию: 04.10.2018

LEGAL AND PROCEDURAL ESSENCE OF THE ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDING: THEORETICAL-LEGAL ASPECT

Chikatovsky Dmitry^a

^a The Academy of Public Administration under the aegis of the President of the Republic of Belarus, Master of Juridical sciences, PhD student, dmitri.ch@tut.by

Abstract

This article is devoted to the development directions of the theoretical concept and legal regulation of the administrative court proceeding on the basis of its characteristics and interrelation with other procedural forms of administration of justice in courts of general jurisdiction of the Republic of Belarus. The administrative court proceeding is investigated in comparison to the administrative process, including the proceeding of administrative infraction, and also the proceedings of public administrative disputes, arising from the civil and economic processes. According to the results of the analysis of legislation of the Republic of Belarus and scientific sources, the comprehensive definition of the administrative court proceeding was formulated and proposed as the legal norm.

Keywords: administrative process, public legal relationship, court, administrative court proceeding, administrative and other public dispute, offense.

Web: <http://library.miu.by/journals!/item.science-xxi/issue.7/article.19.html>

Received: 04.10.2018

Введение

В юридической науке не достигнуто единство мнений по ряду концептуальных вопросов содержания административного судопроизводства и его взаимосвязи с административным процессом. Несмотря на упоминание в законодательстве Республики Беларусь термина «административное судопроизводство» и высокую значимость рассматриваемого вида судебной деятельности, нормативное определение и единообразное доктринальное толкование указанного понятия на сегодняшний день отсутствуют. Недостаточные конкретизация теоретической и правовой основы административного судопроизводства, систематизация и унификация административно-процессуальных норм порождают дискуссии относительно сущности данной формы осуществления правосудия. Проблемы правового регулирования административного судопроизводства связаны с необходимостью определения его предмета, сферы регулируемых правоотношений и оптимального соотношения с иными процессуальными нормами. Это подтверждает актуальность исследования правовой природы административного судопроизводства и его цель – на основе научно-теоретического решения указанных вопросов сформулировать авторскую дефиницию данного вида судопроизводства как правовой категории, содержание которой может быть закреплено в законодательстве.

Основная часть

Одной из конституционных основ судостроительства в Республике Беларусь является построение судов в соответствии с принципом специализации, предусмотренным ст. 109 Конституции Республики Беларусь. Эффективная реализация указанного принципа способствует наиболее полной гарантированной ст. 60 Основного Закона Республики Беларусь защите прав и свобод каждого обратившегося за судебной защитой компетентным, независимым и беспристрастным судом в установленные законом сроки.

Дальнейшее развитие принципа специализации реализовано в рамках норм Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, в том числе регламентирующих формы осуществления судебной власти. Одной из таких юридически значимых процессуальных форм согласно статьям 2 и 5 указанного Кодекса является административное судопроизводство, посредством которого наряду с гражданским и уголовным судопроизводствами, а также судопроизводством по экономическим делам осуществляется правосудие судами общей юрисдикции.

В Республике Беларусь административное судопроизводство определяется по-разному, что обусловлено отсутствием систематизированного нормативного правового акта об административном судопроизводстве, неунифицированным действующим процессуально-правовым регулированием рассмо-

трения судами дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, а также особенностями производства по делам об административных правонарушениях.

При этом четко разграничен установленный законодательством порядок привлечения граждан и организаций к административной ответственности и процесс разрешения публично-правовых споров по поводу правомерности действий (бездействия) субъектов, наделенных властными полномочиями.

В правоприменительной практике административное судопроизводство зачастую соотносится с рассмотрением судами дел об административных правонарушениях, в том числе пересмотром в судебном порядке вынесенных по таким делам постановлений.

В отличие от приведенной точки зрения рядом исследователей административное судопроизводство отождествляется с судебной защитой субъективных публичных прав, или институтом административной юстиции. Среди них Л.А. Николаева и А.К. Соловьева, которые под содержанием административного судопроизводства понимают судебную процессуальную форму разрешения публично-правовых споров о законности правовых актов или действий органов (должностных лиц) публичного управления, а не привлечение граждан, должностных лиц и организаций к административной ответственности, независимо от того, что законодатель в отдельных случаях предоставил такое право суду [1, с. 221].

В научных источниках административное судопроизводство определяется также в широком смысле, в качестве совокупности процессуальных форм рассмотрения (пересмотра) судами как дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, так и дел об административных правонарушениях [2, с. 279; 3, с. 25].

Основным критерием научного поиска процессуально-правовой природы административного судопроизводства является необходимость установления предмета регулируемых в рамках данной формы осуществления правосудия правоотношений. Причем от того, как взаимосвязано между собой содержание понятий «административное судопроизводство» и «административный процесс», можно определить их специфику.

Одни авторы придерживаются мнения, в соответствии с которым предметом административного судопроизводства выступает административное правонарушение, другие – административно-правовой спор [4, с. 66].

Определение административного правонарушения закреплено в ст. 2.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП), в соответствии с которой таковым признается противоправное виновное, а также характеризующееся иными признаками деяние, за которое установлена административная ответственность.

Понятие административно-правового спора, напротив, на нормативном уровне не установлено, несмотря на урегулирование порядка рассмотрения и разрешения подобных конфликтов. Согласно одному из научных определений, таковым является публично выраженное отрицательное отношение одного из субъектов конкретного административного правоотношения к юридическому факту, послужившему основанием для возникновения, продолжения, изменения или прекращения административного правоотношения [3, с. 25].

Рассмотрение судами административных и иных публичных споров – довольно сложная часть правоприменительного процесса, поскольку отсутствует возможный перечень таких конфликтов и их системное закрепление в законодательстве Республики Беларусь в целом. Они многообразны и взаимосвязаны с управленческим процессом, в рамках которого реализуются нормы материального административного и иных отраслей права.

Административные споры, являющиеся предметом рассмотрения в порядке административного судопроизводства, могут возникать из всех видов управленческого процесса. При этом в сферу данного вида судопроизводства могут включаться и иные публичные споры, вытекающие из действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной администрации [5, с. 243].

Однако упоминание об управленческом процессе и его сущности, в отличие от административного процесса, в законодательстве Республики Беларусь не содержится.

Под административным процессом, в структуре которого имеется стадия рассмотрения, включая судом, дел об административных правонарушениях, согласно абз. 3 ст. 1.4 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПиКоАП) понимается порядок деятельности его участников по делу об административном правонарушении.

Представляется, что указанное нормативное определение административного процесса в качестве совокупности юридически значимых действий соответствующих государственных органов в рамках производства по делам об административных правонарушениях является слишком узким, поскольку не охватывает масштабную сферу управленческой (исполнительно-распорядительной) деятельности властвующих субъектов и иных публичных правоотношений. В процессе осуществления такой деятельности могут возникать конфликты по поводу правомерности соответствующей реализации уполномоченными субъектами своих властных полномочий, разрешение которых возможно в судебном порядке посредством административного судопроизводства.

Вместе с тем высказывается мнение о нецелесообразности включения в управленческий (административный) процесс порядка привлечения к адми-

нистративной ответственности, поскольку последний не имеет цели упорядочения управленческой деятельности, связан не с государственным управлением, а с порядком деятельности участников по делу об административном правонарушении от момента начала этого процесса и до обращения к исполнению принятого по нему постановления [5, с. 241].

В этой связи возникает вопрос о возможности отождествления административного судопроизводства не только с судебным рассмотрением публично-правовых споров, но и с производством по делам об административных правонарушениях, в качестве составной части административного процесса.

Установленный законодательством порядок деятельности участников административного процесса по делам об административных правонарушениях соотносится с новым научным понятием в праве – административно-деликтным процессом как отдельным самостоятельным видом деятельности, в том числе суда, не связанным с государственным управлением.

Причем высказываются мнения как о необходимости внесения изменений в КоАП и ПиКоАП, предусматривающих замену термина «административный процесс» на «административно-деликтный процесс», так и об отсутствии такой необходимости, поскольку в действующем законодательном определении административного процесса, четко обозначены его сущность и пределы [6, с. 22].

В связи с тем, что в рамках единого административного процесса, в его широком научном понимании, законодательство Республики Беларусь характеризуется разделением правовых процедур управленческой деятельности и порядка производства по делам об административных правонарушениях, административно-деликтный процесс следует считать частью административного процесса. При этом аутентичность содержания понятий «административный» и «управленческий» не позволяет нам согласиться с иной научной формулировкой в качестве вида юридического процесса – административного управленческого процесса.

На основании изложенного административное судопроизводство следует неразрывно связывать с административным процессом, из всех видов которого могут возникать как публично-правовые споры, так и дела об административных правонарушениях, рассмотрение и разрешение которых осуществляется в порядке соответствующих производств. При таком подходе отсутствует необходимость выделения отдельной формы судопроизводства или иного вида судебной деятельности для осуществления правосудия по одной из указанных категорий дел.

Вместе с тем дела по спорам в области административных и иных публичных правоотношений рассматриваются судами общей юрисдикции Республики Беларусь посредством гражданского судопроизводства и судопроизводства по экономическим делам.

В судах, рассматривающих экономические дела, указанные споры в частности, разрешаются согласно положениям гл. 25 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – ХПК), регулирующим производство по делам о проверке законности ненормативных правовых актов, действий (бездействия) государственных органов, органов местного управления и самоуправления, должностных лиц. Публичные споры, подсудные другим судам общей юрисдикции, – в порядке производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, которое регламентируется гл. 29 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – ГПК).

В научных источниках высказывается мнение, что рассмотрение дел, возникающих из административно-правовых отношений, согласно общим правилам рассмотрения гражданских дел предопределяет гражданскую процессуальную природу этого производства, но при наличии административных судов процесс в них может бесспорно признаваться административным [5, с. 260].

Напротив, И.В. Панова применительно к российскому законодательству до принятия в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации указывала, что административное судопроизводство может осуществляться в рамках гражданского и арбитражного процессуальных кодексов по правилам будущего Кодекса административного судопроизводства либо в потенциально возможном административном суде, но в особом порядке [3, с. 20].

В то же время существенным критерием, по которому возможно разграничить административное судопроизводство от других видов производств, считаем его предмет, т.е. характер правоотношений, возникающий в рамках данной формы судопроизводства. По нашему мнению, предметом административного судопроизводства является рассмотрение судами дел об административных правонарушениях и споров, возникающих из публичных правоотношений. В этой связи полагаем, что административное судопроизводство осуществляется посредством применения различных нормативных правовых актов, в том числе гражданского и хозяйственного процессуального законодательства. Последнее также содержит императивные нормы, которые характерны только для административного судопроизводства. К примеру, о распределении бремени доказывания и представления доказательств, в соответствии с которым на властвующий субъект возлагается обязанность доказывания законности совершенных действий (бездействия), которые обжалуются (ст. 229 ХПК).

Подобное возложение обязанностей на одну из сторон по делу существенно отличается от иных видов производств в рамках гражданского процесса, в порядке осуществления которых каждое из юридических заинтересованных в исходе дела лиц в соответствии со ст. 179 ГПК, ст. 100 ХПК долж-

но доказать факты и обстоятельства, на которые оно ссылается как на основании своих требований и возражений.

Особенность правового регулирования административного судопроизводства в Республике Беларусь и ранее имела место, когда источником административного процесса, предусматривающего пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях, являлся ГПК. В результате принятия в 2006 г. ПиКоАП внесены изменения в ст. 335 ГПК, исключаящие из общих правил подведомственности суду дел, возникающих из административно-правовых отношений, рассмотрение дел по жалобам на постановления государственных органов и должностных лиц по делам об административных правонарушениях граждан.

Заключение

Кодексом Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей все виды судопроизводства по своему правовому положению определены как равнозначные формы осуществления судебной власти. Однако в правовой системе Республики Беларусь отсутствует самостоятельная отрасль публичного процессуального законодательства, регулирующего рассмотрение административно-правовых споров. При этом в силу действующего правового регулирования нормы, составляющие административное судопроизводство, не унифицированы, поскольку содержатся в различных нормативных правовых актах, в частности, включены в состав гражданского и хозяйственного процессуального законодательства в виде различных видов производств по делам.

В результате административное судопроизводство тесно взаимосвязано с административным процессом, а также с иными видами процессуально-правового регулирования. В этой связи к источникам административного судопроизводства следует отнести КоАП и ПиКоАП в части компетенции суда по рассмотрению дел об административных правонарушениях, а также ГПК и ХПК, регламентирующие порядок разрешения судом публичных споров.

Проанализировав законодательство Республики Беларусь и дискуссионные противоположные точки зрения научного сообщества по вопросу процессуально-правовой природы административного судопроизводства, полагаем необходимым изложить его содержание в широком смысле в рамках следующей формулировки: «Административное судопроизводство представляет собой совокупность процессуальных действий суда и возникающих в результате их совершения правоотношений, связанных с рассмотрением и разрешением дел об административных правонарушениях и дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений».

Учитывая значимость административного судопроизводства, полагаем необходимым закрепить указанное определение на нормативном уровне. В то

же время считаем подобную регламентацию более целесообразной при объединении процессуальных норм, регулирующих порядок рассмотрения и разрешения судом административных и иных публичных споров, в том числе составляющих административное судопроизводство, в едином законодательном акте.

В рамках предложенного комплексного понятия административного судопроизводства учтены особенности производств по делам указанных категорий.

Его нормативное закрепление позволит устранить недостатки действующего правового регулирования рассмотренных правоотношений, что имеет существенное значение для обеспечения правопорядка и эффективной судебной защиты субъективных публичных прав в Республике Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Николаева, Л.А. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции : сборник / Л.А. Николаева, А.К. Соловьева. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 332 с.
Nikolaeva, L.A. Administrativnaya yusticiya i administrativnoe sudoproizvodstvo: zarubezhnyj opyt i rossijskie tradicii : sbornik / L.A. Nikolaeva, A.K. Solov'eva. – SPb. : YUridicheskij centr Press, 2004. – 332 p.
2. Мартынов, А.В. Понятие и сущность административного судопроизводства в Российской Федерации / А.В. Мартынов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 5–6. – С. 273–281.
Martynov, A.V. Ponyatie i sushchnost' administrativnogo sudoproizvodstva v Rossijskoj Federacii / A.V. Martynov // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. – 2015. – № 5–6. – P. 273–281.
3. Панова, И.В. Административная юстиция : монография / И.В. Панова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. – 464 с.
Panova, I.V. Administrativnaya yusticiya : monografiya / I.V. Panova. – M. : Norma : INFRA-M, 2014. – 464 p.
4. Канунникова, Н.Г. Проблемы и перспективы административного судопроизводства России / Н.Г. Канунникова // Актуальные проблемы российского права. – 2012. – № 4. – С. 59–68.
Kanunnikova, N.G. Problemy i perspektivy administrativnogo sudoproizvodstva Rossii / N.G. Kanunnikova // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. – 2012. – № 4. – P. 59–68.
5. Специализация в судебной системе Республики Беларусь : учеб.-метод. пособие: в 2 кн. Специализация в общих судах Республики Беларусь; редкол. : В.П. Мороз (гл. ред.) [и др.]. – Кн. 1. – Минск : «Четыре четверти», 2013. – 349 с.
Specializaciya v sudebnoj sisteme Respubliki Belarus' : ucheb.-metod. posobie: v 2 kn. Specializaciya v obshchih sudah Respubliki Belarus'; redkol. : V.P. Moroz (gl. red.) [i dr.]. – Kn. 1. – Minsk : «CHetyre chetverti», 2013. – 349 p.
6. Крамник, А.Н. Административно-деликтный процесс / А.Н. Крамник // Юстиция Беларуси. – 2010. – № 11. – С. 22–26.
Kramnik, A.N. Administrativno-deliktnyj process / A.N. Kramnik // YUsticiya Belarusi. – 2010. – № 11. – P. 22–26.