

АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС И ЕГО ПРОИЗВОДСТВА*

*В.А. КРУГЛОВ, кандидат юридических наук, профессор кафедры экономического права
Минского института управления*

На основании проведенных исследований автор приходит к выводу, что административно-деликтный исполнительный процесс – это урегулированная законом деятельность государственных органов, иных организаций и физических лиц по исполнению вступивших в законную силу постановлений о наложении административных взысканий (наказаний), направленная на привлечение виновных лиц к установленной ответственности, порождающая правовые отношения между участниками этой деятельности. Исполнение отдельных видов административных взысканий можно будет именовать производствами, а именно: производство по исполнению постановления о вынесении предупреждения; производство по исполнению постановления о наложении штрафа; производство по исполнению постановления о конфискации; производство по исполнению постановления о взыскании стоимости предмета административного правонарушения; производство по исполнению постановления о лишении права управления транспортными средствами; производство по исполнению постановления о лишении права управления судами; производство по исполнению постановления о лишении права охоты; производство по исполнению постановления об административном аресте; производство по исполнению постановления о лишении права заниматься определенной деятельностью; производство по исполнению постановления о депортации; производство по исполнению постановления об исправительных работах; производство по исполнению постановления в части возмещения имущественного ущерба.

Реализация задач исполнения вступивших в законную силу постановлений об административных взысканиях предполагает совершенствование теоретико-понятийной базы административно-деликтного исполнительного законодательства, которая выступает в качестве объективно обусловленной системы знаний об исполнительных нормах и административных правонарушениях.

Приступая к исследованию понятия «административно-деликтный исполнительный процесс», необходимо учесть, что проведенные нами исследования доказали необходимость выделения материальных, процессуальных и исполнительных норм об административных правонарушениях из административного права в самостоятельные отрасли права и самостоятельные научные направления. Эти отрасли права предлагаем именовать административно-деликтное право, административно-деликтное процессуальное право [1] и административно-деликтное исполнительное право.

Прежде чем определить понятие «административно-деликтный исполнительный процесс», необходимо раскрыть понятие «административный

процесс», так как справедливо отмечал еще в 1973 году, что актуально до настоящего времени, Е.В. Додин, – «в правовой науке в понятие административного процесса вкладывается различное содержание» [2, с.5].

Юридическое понятие «административный процесс» в 60-х годах было недостаточно разработано. Так, Н.Г. Салищева определяла его как деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административно-правовых отношений, а также по применению мер административного принуждения и отличала его от административного производства как процесса применения административно-правовых норм, как процесса деятельности исполнительных и распорядительных органов [3, с.41–44]. В.И. Попова не согласна с таким разграничением административного процесса и административного производства, поскольку и «административный процесс – это тоже производство по применению административно-правовых норм, тоже порядок деятельности исполнительных и распорядительных, а также судебных органов» [4, с.14].

* Статья поступила в редакцию 11 ноября 2008 года.

С.И. Котюргин под административным процессом понимал «деятельность уполномоченных на то органов государства и общественных организаций, связанную с административным расследованием (проверкой), рассмотрением и исполнением дел о правонарушениях (выделено – авт.), за которые ответственность наступает в административном порядке» [5, с.6]. Г.И. Петров отмечает, что понятия «процесс» и «производство» соотносятся как общее и особенное. «Производство – часть процесса, процесс – совокупность производств» [6, с.295] (с чем можно согласиться). Аналогичной точки зрения придерживается и ряд других ученых [7, с.3–9].

В.Д. Сорокин, исследовав проблемы административного процесса, отмечает, что «в вопросе о понятии и особенностях административного процесса существуют две позиции. Первая представлена в работах Н.Г. Салищевой, О.В. Иванова, М.И. Пискотина, А.В. Самойленко и других, получила наименование «юрисдикционной концепции» административного процесса. Вторая проводится в работах В.Д. Сорокина, В.М. Манохина, А.Е. Лунева, А.П. Коренева и имеет своей целью доказать, что административный процесс не может замыкаться в юрисдикционных рамках, а представляет собой явление более широкого плана» [8, с.22] и что «более правильной представляется оценка административного процесса как порядка разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления исполнительными и распорядительными органами государственной власти, а в предусмотренных законом случаях и другими государственными и общественными органами как деятельности, в ходе осуществления которой возникают общественные отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права» [9, с.71–72].

В настоящее время ученые-правоведы отмечают, что «административный процесс – это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению индивидуальных, конкретных дел в сфере государственного управления уполномоченными на то субъектами административно-процессуальных отношений» [10, с.212] или что «это процедура трехстороннего разрешения административных и дисциплинарных споров (т.е. споров, вытекающих из властных отношений) в любом органе государства и при любом способе организации такого рассмотрения (эти способы будут составлять разновидности административного процесса)» [11, с.30–31], или что «административный процесс может быть представлен в качестве урегулированной административно-процессуальными нормами деятельности исполнительных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению различного рода индивидуальных административных дел,

возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти» [12, с.385–386].

А.В. Минашкин указывает, что «несмотря на то, что для рассматриваемой отрасли законодательства понятие «административный процесс» является ключевым, до сих пор у ученых Украины (как, впрочем, и России) нет единого (даже доктринального) подхода к определению указанного понятия. Украинскими учеными под административным процессом понимается урегулированный законодательными и иными нормативными правовыми актами порядок реализации субъектами своих прав в данной сфере, а также порядок рассмотрения противоречий и иных споров по поводу нарушений субъективных прав» [13, с.150–153].

Г.А. Кузьмичева отмечает, что «под административным процессом как отраслью российского права следует понимать совокупность норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере исполнительной власти и направленные на реализацию материальных административных и иных правовых отношений» [14, с.251]. Понятие административного процесса рассматривают в широком и узком смысле А.В. Архипов и Т.С. Курманов [15, с.248–255].

Ученые различают (хотя единого мнения здесь нет) следующие виды производств: по предложениям, заявлениям и жалобам граждан; по делам о поощрении; по делам о дисциплинарных проступках; по делам об административных правонарушениях. Выделяется также производство по делам о возмещении в административном порядке материального ущерба, производство по делам об изобретениях, открытиях и патентах, **производство по исполнению постановлений о наложении административных взысканий** (выделено – авт.) [10, с.222].

Отмечается, что «видовое разнообразие административных производств может быть сведено в соответствии с классификацией административно-процессуальной деятельности к двум обобщенным группам: юрисдикционное производство; процедурное производство» [16, с.386].

К административно-юрисдикционным производствам относят производство по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство и производство по жалобам.

К административно-процедурным производствам ученые относят лицензионно-разрешительное производство; регистрационное производство; производство по принятию правовых актов управления. Ю.А. Тихомиров и Э.В. Талапина предлагают следующий перечень административных процедур:

«а) организационные (распорядок работы, распределение обязанностей, регламент взаимоотношений);

- б) принятие решений (правовых актов, устных решений и др.);
- в) использование информации (документоборот, информационное обслуживание);
- г) решение функциональных задач (экономических, финансовых и др.);
- д) делегирование полномочий;
- е) совершение юридических действий (лицензирование и т.п.);
- ж) проведение координации;
- з) осуществление контроля;
- и) деятельность в рамках целевых программ;
- к) рассмотрение обращений граждан;
- л) рассмотрение предложений общественных объединений;
- м) разрешение разногласий и споров;
- н) действия в экстремальных ситуациях (техногенная катастрофа, чрезвычайное положение и т.п.);
- о) порядок реорганизации и упразднения организаций;
- п) международные и смешанные процедуры» [17, с.6].

Имеются и другие точки зрения на рассматриваемую проблему. Как отмечает Ю.Н. Стариков [18, с.167]: «И.В. Панова включает в систему административного процесса три вида деятельности: а) деятельность по созданию (изменению, приостановлению, отмене) подзаконных нормативных актов исполнительных органов публичной власти и Банка России (административно-нормотворческий процесс); б) деятельность указанных органов публичного управления по реализации прав и обязанностей индивидуальных и коллективных субъектов в сфере управления, осуществляемая в административной форме (административно-праводелительный процесс); в) правоприменительная деятельность юрисдикционного правоохранительного характера, применение государственного правового принуждения в административно-процессуальной форме (административно-юрисдикционный процесс)» [19, с.39–40]. Знакомая с авторской концепцией административного процесса, предлагаемой И.В. Пановой, В.Д. Сорокин критикует идею дробления административного процесса на несколько видов процесса: «есть только один административный процесс, складывающийся из нескольких производств, которые без труда поддаются классификации» [20, с.37–38].

Нам близка иная точка зрения и доказано, что материальные, процессуальные и исполнительные нормы об административных правонарушениях нуждаются в выделении из административного права в самостоятельные отрасли права. Данная точка зрения не расходится с точкой зрения Ю.Н. Старикова, который отмечает, что «новое административно-процессуальное право может развиваться до таких масштабов, когда *встанет*

вопрос о выделении из общей части административного права административного процесса, как, впрочем, и производства по делам об административных правонарушениях» [18, с.171].

Понятие «производства по делам об административных правонарушениях» достаточно широко освещено в научной литературе. Так, И.А. Галаган понимает под ним систему «административно-процессуальных норм, регулирующих общественные отношения, порядок, формы и методы деятельности соответствующих государственных органов, их должностных лиц и представителей общественности по возбуждению и рассмотрению дел об административных проступках, применению к виновным справедливых мер административной ответственности **и их исполнению** (выделено – *авт.*) в целях борьбы с административными правонарушениями» [21, с.30–31].

В.К. Шкарупа определяет производство по делам об административных правонарушениях подведомственным органам внутренних дел, как «комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных действий, направленных на своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в точном соответствии с законодательством, **обеспечение исполнения вынесенного постановления** (выделено – *авт.*), а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе соблюдения законности, осуществляемых специально уполномоченными должностными лицами органов внутренних дел в целях выполнения задач по охране общественного порядка, общественной безопасности, охране социалистической собственности, прав и законных интересов граждан» [22, с.11].

Д.Н. Бахрах и Э.Н. Ренов считают, что «производство по делам об административных правонарушениях – это регламентированная административно-процессуальными нормами деятельность государственных и общественных органов, направленная на рассмотрение дел об административных правонарушениях, применение в необходимых случаях административных взысканий» [23, с.5–6].

Ф.Е. Колонтаевский указывает: «Его (производства по делам об административных правонарушениях. – *авт.*) понятие в общей форме можно определить как совокупность осуществляемых на основе закона процессуальных действий, состоящих в разрешении дел об административных правонарушениях» [24, с.179].

И.В. Бенедик и И.М. Погребной отмечают, что «исполнение постановлений о наложении административных взысканий представляет собой завершающую стадию производства по делам об административных правонарушениях» [25, с.14].

Эта же точка зрения нашла свое закрепление в учебнике «Административное право», где отмечается, что «исполнение принятого по делу об административном правонарушении постановления – также одна из стадий юрисдикционного производства. Она выделяется своей специфической юридической значимостью, поскольку процессуально завершает данный вид административно-процессуальной деятельности» [16, с.428].

Проведенные исследования показывают, что одни ученые включают понятие исполнения постановления о наложении административных взысканий в понятие производства по делам об административных правонарушениях, другие – не включают.

На определенном этапе развития законодательства об административной ответственности нам близко мнение, что понятие исполнения постановлений о наложении административных взысканий входит в понятие производства по делам об административных правонарушениях. Однако отмечали, что в ходе дальнейших исследований и совершенствования исполнительных норм об административных правонарушениях исполнительное производство может также по аналогии с уголовно-исполнительным правом выделиться в самостоятельную отрасль права и новое научное направление [26, с.82–83]. Что и происходит в настоящее время в Республике Беларусь.

Российские ученые предлагают данный вид производства отнести к самостоятельной отрасли права – исполнительному праву. По их мнению, этой отраслью права будут регулироваться общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся при исполнении всех юрисдикционных актов. Так, В.В. Головин отмечает: «В современной научной литературе до настоящего времени не выработан единый подход по вопросу о месте исполнительного производства в системе права. Все больше точек зрения высказывается в защиту отнесения процедуры принудительного исполнения юрисдикционных актов к самостоятельной отрасли права» [27, с.140].

Данная позиция, что вытекает из вышеприведенных исследований, нами не поддерживается. Такое объединение всех исполнительных производств в одном нормативном акте невозможно даже технически.

Наши исследования доказывают, что данный вид производства будет правильным именовать административно-деликтным исполнительным процессом.

Административно-деликтный исполнительный процесс – это урегулированная законом деятельность государственных органов, иных организаций и физических лиц по исполнению вступивших в законную силу постановлений о наложении административных взысканий (наказаний), направленная на привлечение виновных лиц к установленной ответственности, порождающая правовые отношения между участниками этой деятельности.

Таким образом, исполнение отдельных видов административных взысканий (наказаний) может быть именовать производствами, а именно:

- производство по исполнению постановления о вынесении предупреждения;
- производство по исполнению постановления о наложении штрафа;
- производство по исполнению постановления о конфискации;
- производство по исполнению постановления о взыскании стоимости предмета административного правонарушения;
- производство по исполнению постановления о лишении права управления транспортными средствами;
- производство по исполнению постановления о лишении права управления судами;
- производство по исполнению постановления о лишении права охоты;
- производство по исполнению постановления об административном аресте;
- производство по исполнению постановления о лишении права заниматься определенной деятельностью;
- производство по исполнению постановления о депортации;
- производство по исполнению постановления об исправительных работах;
- производство по исполнению постановления в части возмещения имущественного ущерба.

Приведенное понятие административно-деликтного исполнительного процесса будет соответствовать устоявшемуся в юридических науках положению о том, что «Производство – часть процесса, процесс – совокупность производств» [6, с.295].

ЛИТЕРАТУРА

1. Круглов, В.А. Административно-деликтное право Республики Беларусь : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / В.А. Круглов. – М., 2008.
2. Додин, Е.В. Доказательства в административном процессе / Е.В. Додин. – М. : Юрид. лит., 1973.
3. Салищева, Н.Г. Некоторые вопросы совершенствования советских административно-процессуальных норм / Н.Г. Салищева // Ученые записки ВНИИ советского законодательства. – М., 1965. – Вып. 5.
4. Попова, В.И. Основные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности / В.И. Попова // Ученые записки ВНИИ советского законодательства. – М., 1965. – Вып. 5.
5. Котюргин, С.И. О понятии административного процесса / С.И. Котюргин // Сб. ст. адъюнктов и соискателей. – М. : ВШ МООН СССР, 1966.
6. Петров, Г.И. Советское административное право. Часть общая / Г.И. Петров. – Л. : Ленинградский ун-т, 1970.
7. Васильев, А.С. К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производства по делам об административных правонарушениях / А.С. Васильев, М.Ф. Орзих // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел : сб. науч. тр. – Киев : КВШ МВД СССР, 1983.
8. Сорокин, В.Д. Советское административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – Л., 1976.
9. Сорокин, В.Д. Проблемы административного процесса / В.Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1968.
10. Коренев, А.П. Административное право России : учеб. : в 3 ч. / А.П. Коренев. – М. : МЮИ МВД России, 1996. – Ч. 1.
11. Демин, А.А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А.А. Демин // Государство и право. – 1998. – №8.
12. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 1999.
13. Минашкин, А.В. О совершенствовании административного и административного процессуального законодательства в Украине / А.В. Минашкин // Журнал российского права. – 2001. – №5.
14. Кузьмичева, Г.А. К вопросу об административном процессе как самостоятельной отрасли права / Г.А. Кузьмичева // Административное право и административный процесс : актуальные проблемы. – М. : Юристъ, 2004.
15. Архипов, А.В. Общее понятие административного процесса / А.В. Архипов, Т.С. Курманов // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства. – М. : Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002.
16. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 1999.
17. Тихомиров, Ю.А. Административные процедуры и право / Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журнал российского права. – 2002. – №4.
18. Стариков, Ю.Н. Административный процесс в системе административно-деликтных правовых координат / Ю.Н. Стариков // Актуальные вопросы административно-деликтного права : материалы Международной научно-практической конференции. – М. : ВНИИ МВД России, 2005.
19. Панова, И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации / И.В. Панова. – Саратов, 2001.
20. Сорокин, В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002.
21. Галаган, И.А. Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование / И.А. Галаган. – Воронеж, 1976.
22. Шкарупа, В.К. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных органам внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.К. Шкарупа. – Киев, 1985.
23. Бахрах, Д.Н. Производство по делам об административных правонарушениях : пособие для слушателей народных университетов / Д.Н. Бахрах, Э.Н. Ренов. – М. : Знание, 1989.
24. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / под ред. Л.Л. Попова. – М. : Академия МВД СССР, 1990.
25. Бенедик, И.В. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и процессуальная форма / И.В. Бенедик, И.М. Погребной // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел : сб. науч. тр. – Киев : КВШ МВД СССР, 1983.
26. Круглов, В.А. Административно-деликтное право и процесс : теория и практика : монография / В.А. Круглов. – Минск : Изд-во Минского института управления, 2006.
27. Головин, В.В. Состояние и перспективы развития законодательства об административных правонарушениях в контексте исполнительного производства / В.В. Головин // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : материалы всероссийской науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) : под общ. ред. Ю.П. Соловья. – Омск : Омский юридический институт, 2004.