К ВОПРОСУ О ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ФУНКЦИЯХ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Н.А. Костоглод

В настоящее время вопрос об одном из основных институтов административного процессуального права – административном судопроизводстве – стоит весьма остро. Это объясняется многими факторами, в частности административной реформой, которая предполагает введение и развитие административно-процессуального законодательства и административного судопроизводства.

Статья 46 Конституции Российской Федерации закрепила гарантию судебной защиты прав и свобод граждан, а так же право каждого на обжалование в судебном порядке решения и действий (или бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Местоимение «каждому» означает, что право на защиту обеспечивается любому лицу. Причем защите подлежат любые права и свободы, в каком бы документе они ни были закреплены – в Конституции, отраслевых законах, других нормативных или индивидуальных правовых актах. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами. Административное судопроизводство определено Конституцией Российской Федерации (статья 118) как самостоятельный вид судопроизводства. Эту же норму воспроизводит и п. 3 ст. 1 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» [1]. В свою очередь Конституционный суд РФ указал, что судопроизводство по административным делам должно быть административным судопроизводством независимо от того, осуществляется оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом [2].

Административное судопроизводство, являясь важнейшим административно-правовым средством обеспечения и защиты публичных интересов, до настоящего времени не определено нормативно, что вызывает постоянные споры. Рассматривая административное судопроизводство, нельзя не коснуться его процессуальных функций.

Термин «функция» происходит от латинского «function» (исполнение) и может иметь различную трактовку. В толковом словаре Ожегова можно найти следующие значения понятия «функция»: 1) роль, значение чего-нибудь; 2) обязанность, круг деятельности. В юридической науке функция чаще всего отождествляется с основными направлениями соответствующей деятельности

С советских времён доктрина административного права определяет функции любых правовых институтов как основные направления регулирующего воздействия на общественные отношения [3].

Процессуальные функции представляют собой основные направления процессуальной деятельности субъектов в соответствующем виде судопроизводства. В юридической литературе не раз обращалось внимание на то, то важно не смешивать функции и содержание процессуальной деятельности. Функции отражают направления данной деятельности, а не сам набор процессуальных действий, составляющих её содержание [4].

Таким образом, процессуальные функции есть направления процессуальной деятельности, которые нельзя сводить к совокупности составляющих её процессуальных действий и функциям (полномочиям) конкретных субъекта процессуальной деятельности.

Исходя из этого, процессуальные функции административного судопроизводства можно определить как урегулированные административно-процессуальным законодательством направления процессуальной деятельности её участников, обусловленные назначением и содержанием административного судопроизводства.

Остановимся подробнее на конкретных функциях, выделяемых в административном судопроизводстве. Для начала хотелось бы отметить, что в литературе нет единой точки зрения на классификацию функций административного судопроизводства.

Все учёные сходятся в выделении функции защиты в качестве процессуальной функции административного судопроизводства. Функция защиты рассматривается как процессуальная деятельность субъектов по защите прав и интересов участников административного судопроизводства, характеризующаяся целями, соответствующими статусу субъекта, и осуществляемая соответствующими субъектами в формах и способах, предусмотренных законом [5].

Сложность здесь связана с определением субъектов. Все участники административного судопроизводства, так или иначе, вправе защищать свои законные права и интересы. Или же к функции защиты относится лишь деятельность лица, в отношении которого ведётся производство по делу,

административного ответчика и их представителей? Думается, обоснованно говорить о том, что функцию защиты осуществляют лицо, в отношении которого ведётся производство по делу, административный ответчик и их представители.

Если по поводу функции защиты споров нет, то о выделении второй функции ведутся споры.

Так, например, Рогачева О.С. указывает, что «в административно-юрисдикционном процессе так же, как и в уголовном, есть две функции: обвинения и зашита» [6], а Тюрина А.А. выделяет в административно-юрисдикционном процессе функцию административного преследования. При этом можно отметить, что А.А. Тюрина имеет в виду исключительно производство по делам об административных правонарушениях. Но нельзя оставить без рассмотрения деятельность по разрешению административных споров. Можем ли мы применительно к данной деятельности, говорить об административном преследовании? Думается, что нет. Так, Н.Г. Салищева приводит следующие доводы в подтверждение данной позиции: если говорить о таких формах административной юрисдикции как судебная и квазисудебная, то применение термина «административное преследование» к данным явлениям будет предполагать репрессивный, инквизиционный характер, что противоречит целям административно-деликтного законодательства постоянно развиваться как и другие области законодательства, одновременно с развитием демократических устоев общества, повышением уровня экономики и культуры [7].

Существуют и другие точки зрения применительно к названию данной функции. Так, О.В. Гречкина предлагает использовать в качестве процессуальной функции применительно к административной юрисдикции, включающей в себя деятельность по разрешению административно правовых конфликтов, термин «административное разбирательство» [8]. В основание данной позиции приводится довод о том, что КоАП РФ под административным расследованием подразумевает одну из стадий производства по делам об административных правонарушениях. А применение тождественных понятий к различным правовым категориям невозможно.

Таким образом, целесообразно в рамках административного судопроизводства использовать термин «административное разбирательство», имея в виду обвинительный оттенок данной функции.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о выделении двух функций – функции защиты и функции административного разбирательства.

Помимо этих двух функций можно выделить также функцию по разрешению дела, которая реализуется судом как независимым арбитром.

У суда в административном судопроизводстве тоже не совсем типичная роль. Он более активен по сравнению с уголовным и гражданским процессом. На это указывали и В.И. Радченко [9], Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева [10]. Так Н.Г. Салищева и Н.Ю. Хаманева отмечают, что граждане, как

правило, лишённые возможности противостоять властной структуре, нуждаются в помощи суда для защиты своих прав, поэтому суд обязан помочь частному лицу в споре.

В соответствии с ч.2 ст.8 проекта Кодекса административного судопроизводства суд, сохраняя объективность и беспристрастность, осуществляет руководство процессом, разъясняет заявителям их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения процессуальных действий, в целях обеспечения равноправия сторон содействует гражданам в реализации их процессуальных прав, создает иные условия для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законодательства при разрешении административных дел.

Таким образом, модно сделать вывод о том, что в административном судопроизводстве процессуальные функции имеют свои особенности по сравнению с процессуальными функциями в других видах судопроизводства.

Библиографический список

1. Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ // Российская газета. – 1997. – 6 января.

2. Постановление Конституционного суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. *-Насибулина и В.И. Ткачука.

3. Галаган, И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование: моногр. / И.А. Галаган. – Воронеж, 1976.

4. Мотовиловкер, Я.О. Основные уголовно-процессуальные функции / Я.О. Мотовиловкер. – Ярославль, 1976. – С. 11.

5. Тюрина, А.А. Функция защиты в административно-юрисдикционном процессе: моногр. / А.А. Тюрина. – М., 2009. – С. 18.

6. Рогачева, О.С. Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах: моногр. / О.С. Рогачева. – Воронеж, 2003. – С. 67.

7. Салищева, Н.Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период / Н.Г. Салищева // Административное право и процесс. – 2010. – № 5. – С. 12.

8. Гречкина, О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: моногр. / О.В. Гречкина. – М., 2010. – С. 50.

9. Радченко, В.И. Административные суды призваны защищать человека от произвола недобросовестных чиновников / В.И. Радченко // Российская юстиция. – 2004. – № 3. – С. 2–5.

10. Салищева, Н.Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева. – М., 2001.