

КОНСТИТУЦИОННОЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ
И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

С.А.Шатов

АДМИНИСТРАТИВНАЯ
ЮРИСДИКЦИЯ

НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ПОЖАРНОГО НАДЗОРА



Конституционное, муниципальное
и административное право

Сергей Шатов

**Административная юрисдикция.
На примере деятельности
органов государственного
пожарного надзора**

«Юридический центр»

2007

Шатов С. А.

Административная юрисдикция. На примере деятельности органов государственного пожарного надзора / С. А. Шатов — «Юридический центр», 2007 — (Конституционное, муниципальное и административное право)

Настоящая монография – одно из первых комплексных исследований административно-юрисдикционной деятельности органов государственного пожарного надзора. В работе представлен системный анализ проблем административного процесса, организации и осуществления государственного пожарного надзора, административной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности и процессуальных аспектов ее реализации. Уделено внимание теоретическим и прикладным аспектам административной юрисдикции, рассмотрены стадии производства по делам об административных правонарушениях. Разработан ряд актуальных предложений по совершенствованию правового регулирования института административной ответственности. Даны рекомендации, направленные на повышение эффективности правоприменительной практики. Для научных работников, преподавателей, аспирантов (адъюнктов) и студентов юридических вузов, курсантов (слушателей) учебных заведений МЧС России, сотрудников правоохранительных органов, а также всех интересующихся вопросами административного процесса и административно-деликтного права.

© Шатов С. А., 2007

© Юридический центр, 2007

Содержание

Введение	7
Глава I	11
§ 1. Понятие и признаки административного процесса	11
§ 2. Принципы административного процесса	24
Конец ознакомительного фрагмента.	26

С. А. Шатов
Административная юрисдикция
(на примере деятельности органов
государственного пожарного надзора)

*Светлой памяти известного ученого Валентина Дмитриевича
Сорокина посвящается*

© С. А. Шатов, 2007

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007

* * *

Введение

Обращение к современному законодательству и правоприменительной практике позволяет выявить ряд актуальных проблем правового регулирования в сфере пожарной безопасности. Среди массива дел об административных правонарушениях, возбуждаемых в отношении субъектов предпринимательской деятельности, должностных лиц и граждан, существенное место занимают дела о нарушениях правил пожарной безопасности. В обществе активно дискутируются вопросы, связанные с назначением административных наказаний за данные нарушения. Таким образом, необходимость научных исследований, посвященных административно-юрисдикционной деятельности органов государственного пожарного надзора, не вызывает сомнений.

Очевидно, что сам факт создания таких надзорных органов свидетельствует об официальном признании общественной опасности пожаров и актуальности организационно-правовых мер борьбы с ними. Закон определяет *пожарную безопасность* как *состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров*¹. Следовательно, пожарная безопасность – неотъемлемая часть системы общественной безопасности², а ее обеспечение и защита – одна из главных внутренних функций государства.

Пожары в России стали жестокой повседневной реальностью. Наиболее часто они происходят в жилом секторе, производственных зданиях, объектах социально-культурного назначения. В результате пожаров ежегодно погибают, получают травмы, остаются без жилья и имущества десятки тысяч наших сограждан, причиняется огромный ущерб организациям и государству³. Причем в большинстве случаев пожары происходят вследствие нарушений элементарных правил пожарной безопасности⁴. Кроме того, в недостаточном объеме осуществляется финансирование мероприятий по противопожарной защите объектов производственной и социальной инфраструктуры. Неутешительны и оценки экспертов, прогнозирующих высокий уровень рисков возникновения чрезвычайных ситуаций, в том числе связанных со взрывами и пожарами⁵.

Названные обстоятельства инициируют адекватную реакцию государства – повышение роли административно-правовой защиты пожарной безопасности. Причем основным элементом этой защиты является институт административной ответственности. Как известно, административная ответственность может быть реализована только при строгом соблюдении особых юридических процедур, которые как раз и составляют содержание административно-юрисдикционной деятельности органов государственного пожарного надзора (далее – органов госпожнадзора, или ГПН).

¹ См.: ст. 1 ФЗ от 21 декабря 1994 г. «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; 1995. № 35. Ст. 3503; 1996. № 1. Ст. 4; № 17. Ст. 1911; 1998. № 4. Ст. 430; 2000. № 46. Ст. 4537; 2001. № 1. Ст. 2; № 33. Ст. 3413; 2002. № 30. Ст. 3033; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 19. Ст. 1839; № 27. Ст. 2711; РГ. 2005. 13 мая.

² См.: Закон РФ от 5 марта 1992 г. «О безопасности» // РГ. 1992. 6 мая; 1993. 10 янв.; 1994. 14 янв.; 2002. 30 июля; 2005. 11 марта; см. также: Стахов А. И. Административно-правовая природа безопасности // Полицейское право. 2006. № 1. С. 5–8.

³ См., напр.: Концепция совершенствования деятельности в области осуществления государственного пожарного надзора на период до 2005 года, утв. приказом МЧС РФ от 28 марта 2003 г. № 161 // <http://www.fireman.ru/bd/pric/161-03.htm>; Журман О. Пожарная опасность // РГ. 2006. 18 янв.; Огилько И. Пожар – рекордсмен года // РГ. 2006. 15 мая; Русский вопрос: кто виноват? // Спасатель (газета МЧС РФ). 2006. 11–20 янв.

⁴ См., напр.: Пожары в 2004 году // Спасатель. 2005. 1–10 янв.; Статистика пожаров в Российской Федерации за 2005, 2006 годы // <http://www.mclis.gov.ru/article.litml?id=6435,13872>.

⁵ См., напр.: Прогноз 2005: вероятность катастроф возрастает // Спасатель. 2005. 1–10 янв.; ЧП ожидается: Прогноз значимых природно-техногенных ЧС на 2006 год // РГ. 2006. 11 янв.; Прогноз чрезвычайных ситуаций на территории Российской Федерации на 2007 год <http://www.mchs.90v.m/article.html?id=13459>.

«Ежегодно государственными инспекторами по пожарному надзору проводится более 4 млн мероприятий по контролю. Предлагается к исполнению до 12 млн противопожарных мероприятий. Рассматривается до 600 тыс. административных дел о нарушениях правил пожарной безопасности. Общая сумма налагаемых штрафов превышает 80 млн рублей. Анализ показывает, что этими действиями предотвращается до 900 тыс. пожаров, с возможными суммарными материальными потерями в размере 75—85 млрд рублей»⁶.

Следует отметить, что принятие нового Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 г. (далее – КоАП)⁷ привело к существенному усложнению административно-юрисдикционного производства, вызванному тенденцией приоритетной защиты прав и законных интересов личности, ограничения вмешательства государства в экономическую и иную законную деятельность граждан и организаций. По нашему мнению, именно данная тенденция вызвала активное восприятие (рецепцию) административно-процессуальным правом ряда прогрессивных положений уголовно-процессуального права. К последним, например, относятся: презумпция невиновности, система доказательств и правила доказывания, институт юридической защиты, право на ходатайства (отводы), детальное регулирование стадий производства и т. п. Соответственно возросли требования к форме и содержанию процессуальных документов по делам об административных правонарушениях, доказательствам вины, обоснованности принимаемых решений. Как и следовало ожидать, в административной практике органов госпожнадзора возникает множество проблем, о чем свидетельствуют многочисленные протесты и представления прокуроров, судебные решения.

По своему нормативному содержанию административно-юрисдикционная деятельность органов госпожнадзора имеет сложный (комплексный) характер. Нормы, предусматривающие ответственность за нарушение правил пожарной безопасности, являются бланкетными (ст. 8.32, 11.16, 20.4 КоАП). Квалификация по ним вначале должна включать установление нарушения требований специальных нормативно-технических документов (например, типовых правил пожарной безопасности, строительных норм, правил устройства электроустановок и др.)⁸. Таким образом, необходимо исследовать не только юридическую составляющую административной деятельности органов ГПН, но и связанные с ней нормативно-технические параметры правонарушений в области пожарной безопасности.

При осуществлении административной юрисдикции недостаточна эффективность взаимодействия между органами госпожнадзора и внутренних дел (милиции, далее – ОВД). Наиболее близкими к населению сотрудниками правоохранительных органов являются участковые уполномоченные милиции. Благодаря специфике своей работы, они часто выявляют нарушения правил пожарной безопасности. В связи с этим законодатель наделил должностных лиц ОВД правом составления протоколов о таких административных правонарушениях. Однако в ряде случаев качество первичных процессуальных документов не позволяет привлечь виновных к административной ответственности (например, если не обеспечено процессуальное закрепление доказательств или не соблюдены сроки направления материалов дела по подведомственности). Следовательно, необходим анализ проблем взаимодействия указанных правоохранительных органов.

На основании изложенных аргументов мы можем констатировать, что предлагаемое исследование вызвано потребностями юридической науки и правоприменительной практики.

⁶ Кириллов Г. Н. Совершенствовать систему государственного пожарного надзора // Пожарное дело. 2005. № 2. С. 2.

⁷ СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295; 2003. № 27. Ст. 2700, 2708, 2717; № 46. Ст. 4434; № 50. Ст. 4847, 4855; 2004. № 31. Ст. 3229; № 34. Ст. 3529, 3533; № 44. Ст. 4266; 2005. № 1. Ст. 9, 13, 40, 45; № 10. Ст. 763; № 13. Ст. 1077; № 19. Ст. 1752; № 27. Ст. 2719, 2721; № 30. Ст. 3104, 3131; № 52. Ст. 5574; 2006. № 1. Ст. 4, 10; № 2. Ст. 172, 175; № 6. Ст. 636; № 10. Ст. 1067; № 12. Ст. 1234; РГ. 2006. 11 мая.

⁸ См.: Стахов А. И. Административная ответственность: технико-правовой аспект // Административная ответственность: вопросы теории и практики (Восьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2005. № 1. С. 8.

При этом выдвинутый автором на обсуждение круг вопросов обладает существенным потенциалом развития.

Представленная работа – одно из первых комплексных теоретико-прикладных исследований административно-юрисдикционной деятельности органов госпожнадзора. Автором предпринята попытка дать системный анализ основных параметров теории административного процесса, правовых основ организации и осуществления государственного пожарного надзора в РФ, проблем административной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности и процессуальных аспектов ее реализации.

В ходе подготовки монографии были проанализированы теоретические основы юридической ответственности, получившие отражение в работах С. С. Алексеева, В. К. Бабаева, В. М. Баранова, Б. В. Волженкина, Ю. А. Денисова, Д. А. Керимова, С. А. Комарова, В. Н. Кудрявцева, В. В. Лазарева, О. Э. Лейста, Н. С. Малеина, Н. И. Матузова, И. Н. Сенякина, В. Д. Сорокина, Л. И. Спиридонова, В. А. Тархова, А. П. Чиркова и др.

Институт административной ответственности – объект пристального внимания отечественной теории административного права. К анализу его материальных и процессуальных аспектов обращались такие ученые-юристы, как: Ю. Е. Аврутин, А. Б. Агапов, А. П. Алехин, Д. Н. Бахрах, К. С. Вельский, И. А. Галаган, Е. В. Додин, М. И. Еропкин, Б. В. Зыкин, С. Д. Князев, А. П. Коренев, Ю. М. Козлов, А. Е. Лунев, В. М. Манохин, М. Я. Масленников, Л. А. Николаева, И. В. Панова, И. Н. Пахомов, П. А. Петухов, Л. Л. Попов, Н. Г. Салищева, В. Д. Сорокин, М. С. Студеникина, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов и др.

Проблемы административно-правовой защиты пожарной безопасности нашли отражение в научных работах Н. В. Катуковой, Ю. Н. Коряковцева, А. И. Стахова, В. Г. Татаряна⁹. Автором данной монографии в 2005 году была защищена кандидатская диссертация на тему: «Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного пожарного надзора» (Санкт-Петербургский университет МВД России; научный руководитель – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации В. Д. Сорокин)¹⁰.

В настоящее время недостаточно исследований, основанных на современном нормативно-правовом материале, посвященных процессу (динамике) реализации органами госпожнадзора своих юрисдикционных полномочий. В связи с этим представленная работа ориентирована на устранение существующего в правовой доктрине пробела.

Эмпирической основой работы выступает анализ правоприменительной практики органов государственного пожарного надзора и внутренних дел. Учен личный опыт автора, имеющего девятилетний стаж службы в органах госпожнадзора; изучено 340 дел об административных правонарушениях в области пожарной безопасности; приняты к сведению представления и протесты прокуроров, судебные акты, связанные с нарушениями законности административно-юрисдикционного производства; использованы результаты эмпирических исследований, проведенных другими авторами.

Элемент научной новизны исследования усматривается также в предлагаемой композиции проблемных вопросов, в которую, например, входят: анализ концепций административного процесса, сущность и содержание административной ответственности, дискуссия о распространении последней на юридических лиц, взаимодействие органов внутренних дел и

⁹ См.: Катукова Н. В. Административно-правовые основы организации Государственного пожарного надзора в Российской Федерации: Дис.... канд. юрид. наук. СПб., 2005; Коряковцев Ю. Н. Обеспечение пожарной безопасности: административно-правовое регулирование: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999; Стахов А. И. Организационно-правовые основы обеспечения пожарной безопасности в России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Татарин В. Г.: 1) Административная ответственность за нарушение правил пожарной безопасности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1986; 2) Административная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности по новому КоАП РФ // Юрист. 2002. № 10. С. 4-9.

¹⁰ См.: Шатов С. А. Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного пожарного надзора. Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.

государственного пожарного надзора, обеспечение законности административно-юрисдикционного производства, пути его нормативно-правовой оптимизации и др.

Таким образом, работа содержит детальный анализ проблем административно-деликтного права и предложения по его совершенствованию. Сформулированные в ней положения конкретизируют и дополняют ряд таких разделов общей теории права и административного права, как: «Юридическая ответственность», «Юридический процесс», «Применение права», «Проблемы административного процесса и административно-процессуального права», «Административное правонарушение и административная ответственность», «Стадии производства по делам об административных правонарушениях», «Государственное управление в сфере общественной безопасности». Результаты исследования могут быть использованы:

1) в нормотворческой деятельности по устранению пробелов и коллизий в действующем административном законодательстве;

2) в правоприменительной практике органов госпожнадзора и внутренних дел с целью повышения уровня их взаимодействия и обеспечения законности производства по делам об административных правонарушениях;

3) в дальнейших научных исследованиях проблем административной ответственности и административно-процессуального права, а также в учебном процессе.

Глава I

Административный процесс как юридическая форма реализации исполнительной власти

§ 1. Понятие и признаки административного процесса

Административный процесс – особое явление правовой реальности, обладающее ярко выраженной спецификой своего юридического содержания, уникальной структурой. Проблема понятия и содержания административного процесса относится к числу дискуссионных в российской административно-правовой науке. По справедливому замечанию В. А. Юсупова, проблемы административного процесса в России обсуждаются уже более века, но своей актуальности они при этом не потеряли¹¹. В ходе развития советской и российской теории административного права не прекращается острая научная полемика по поводу понимания юридической природы и структуры административного процесса. При этом ученые-юристы, аргументируя свои взгляды на проблему, создают и развивают различные научные концепции. Эта дискуссия послужила важным стимулом развития не только материального и процессуального административного права, но и ряда ключевых общетеоретических категорий.

Итак, по поводу понимания административного процесса в юридической литературе встречаются различные подходы ученых. Однако, несмотря на существенное разнообразие мнений, все они являются той или иной разновидностью двух уже сложившихся научных концепций – «юрисдикционной» и «управленческой». Рассмотрим особенности указанных точек зрения, отметив при этом, что важнейшим критерием их сравнительного анализа следует признать степень научного отражения органической связи административного процесса со специфической государственно-управленческой деятельностью, в ходе которой реализуются задачи и функции исполнительной власти.

В советской юридической науке первым систематизированным исследованием проблем административного процесса стала монография Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР», опубликованная в 1964 г. Указанная работа вызвала большой резонанс в научном мире и выступила своеобразным «манифестом» концепции административного процесса, получившей название «юрисдикционной»¹².

Характеризуя «юрисдикционную» концепцию, отметим, что наиболее яркой ее особенностью служит применение к предмету исследования метода аналогии. Ее сторонники предлагают полностью распространить на административный процесс традиционное понимание таких признанных процессуальных отраслей, как уголовный и гражданский процессы, которые служат механизмом правового обеспечения обязательности норм соответствующей отрасли материального права и применения принудительных мер при их нарушении¹³. В связи с этим дается ограничительное толкование понятия «административный процесс», представляющее его регламентированной законом деятельностью по разрешению споров, которые возникают между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отно-

¹¹ См.: Актуальные проблемы административного права России (материалы научно-практической конференции) (выступление В. А. Юсупова) // Государство и право. 1999. № 5. С. 82-83.

¹² См.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1964.

¹³ См., напр.: Обсуждение проблем административного процесса в СССР // Советское государство и право. 1963. № 1. С. 131 (выступление А. А. Мельникова, В.С. Тадевосяна).

шениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения¹⁴.

Н. Г. Салищева также отмечает, что административный процесс в правовом смысле – это порядок (способы и формы) осуществления юрисдикции, поэтому, по ее мнению, процессуальные нормы начинают «работать» только при условии возникновения правового спора, при необходимости проведения соответствующей «юрисдикционной» оценки (квалификации) того или иного фактического обстоятельства (деяния, акта)¹⁵. Но автор признает, что из всего массива дел, разрешаемых органами государственного управления, административно-правовые споры составляют незначительную часть. Следовательно, в данной интерпретации административный процесс воспринимается большей частью как некий «вспомогательный инструмент» для разрешения юридических конфликтов в сфере государственного управления, что не позволяет, с нашей точки зрения, полностью раскрыть его сущность и социально-правовое назначение.

Принципиально важным является вопрос об определении места и роли административно-процессуальных норм. С позиций «юрисдикционного» подхода административное производство, представляющее собой наиболее объемную часть государственно-управленческой деятельности, регулируется специальной группой норм материального административного права, а процессуальные нормы призваны регулировать лишь рассмотрение споров и применение мер принуждения. «Если нормы материального административного права касаются всех сторон исполнительно-распорядительной деятельности, то нормы процессуального административного права имеют сравнительно узкую сферу регулирования и применения»¹⁶.

Следовательно, характерным признаком «юрисдикционной» концепции является включение совокупности административно-процессуальных норм в состав материального административного права в качестве его института¹⁷.

«Юрисдикционный» подход получил поддержку и развитие в работах ряда исследователей¹⁸. Так, например, по мнению М. И. Пискотина, «административный процесс есть там, где идет спор о праве административном». Все иные (неюрисдикционные, «положительные») виды деятельности административных органов автор относит к «административному производству»¹⁹.

А. А. Демин считает, что содержание административного процесса составляют спор о праве и деятельность государственного органа по разрешению такого спора со всеми необходимыми для этого действиями (запросы, экспертизы и т. д.)²⁰. «Административный процесс, – пишет А. А. Демин, – 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). Наличие административно-процессуальных отношений возможно только при трехстороннем характере отношений: две стороны и арбитр»²¹.

¹⁴ См.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. С. 11, 16.

¹⁵ См.: Там же. С. 13—16; Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 16-17.

¹⁶ Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. С. 35.

¹⁷ Там же. С. 5.

¹⁸ См., напр.: Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 39—40; Самойленко А. В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1971. С. 7 и др.

¹⁹ Обсуждение проблем административного процесса в СССР // Советское государство и право. 1963. № 1. С. 131 (выступление М. И. Пискотина).

²⁰ См.: Демин А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс РФ // Вестник Московского университета. 1998. № 4. Сер. 11. Право. С. 26-27, 31.

²¹ Там же. С. 30-31.

«Юрисдикционная» концепция оказала существенное влияние на позицию ученых, определяющих административный процесс в качестве административного судопроизводства (административной юстиции²²), т. е. процессуальной формы деятельности судов (судей) по рассмотрению и разрешению административных споров, возникающих между органами публичной власти и гражданами, о законности нормативных и индивидуальных актов государственного управления и других управленческих действий (решений). Речь идет о порядке осуществления судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих²³.

Одним из наиболее последовательных сторонников данного подхода выступает Ю. Н. Старилов²⁴. Ученый предлагает деление административно-процессуальной деятельности на «собственно административный процесс» (или административную юстицию) и «управленческий процесс» (т. е. разнообразные процедуры управленческого характера). В методологическом плане этот прием направлен на обоснование авторской позиции о тождественности понятий «административный процесс» и «административное судопроизводство».

«Главное же различие между административным процессом и управленческим процессом, – пишет Ю. Н. Старилов, – состоит в том, что административный процесс (**административная юстиция**) – это система судебных (или квазисудебных) органов (здесь и далее по тексту курсив наш. – С. Ш.), которые рассматривают административные дела, возбуждаемые по искам граждан, считающих, что действиями и решениями (административными актами) органов управления и государственных служащих нарушены их права и свободы; при этом гражданине должны доказать факт такого нарушения. Иными словами, административная юстиция разрешает споры (конфликты), возникающие в процессе административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти, когда гражданин (или другой субъект права) испытывает на себе неправомерное действие со стороны администрации и, направляя в административный суд исковое заявление, просит проверить законность совершенных органами управления и их служащими действий, а также принятых административных актов (управленческих решений).

Управленческий процесс представляет собой урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность органов управления, не только осуществляемую внутри администрации, но и направленную на внешнюю среду (на "внешних" субъектов права) и влекущую правовые последствия. Как правило, это деятельность по подготовке и изданию правового акта управления (или вообще административных актов), заключению административных договоров и совершению иных значимых в управленческой практике административных действий»²⁵.

Позиция Ю. Н. Старилова содержит, на наш взгляд, некоторые дискуссионные положения. Во-первых, автор определяет административный процесс (административную юстицию) как систему судебных (или квазисудебных) органов, наделенных определенной компетенцией.

²² Подробнее о различных подходах к определению административной юстиции см., напр.: Демин А. А. Административный процесс в развивающихся странах. М., 1987. С. 35; Салищева Н. Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности исполнительной власти в РФ // Конституция РФ и совершенствование механизмов защиты прав человека. М., 1994. С. 78; Чечот Д. М. Административная юстиция: теоретические проблемы. Л., 1973. С. 29—31; Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 14; Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Правоведение. 2000. № 1. С. 70.

²³ См., напр.: Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 4—7; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 2. М., 2002. С. 486-495.

²⁴ См., напр.: Старилов Ю. И.: 1) Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001; 2) К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение. 2000. №2. С. 101—114; 3) Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. 2004. № 6. С. 5-13.

²⁵ Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. С. 39.

В то время как *управленческий процесс* предлагается понимать как *урегулированную правом деятельность* органов управления. Таким образом, единая по своей юридической сущности категория «процесс» представлена автором двойственно – как *система судебных органов* и в то же время как юридически значимая *деятельность*. Вместе с тем «юридический процесс» – категория «динамическая», представляет собой *урегулированную процессуальными нормами деятельность* компетентных субъектов по реализации материальных норм права. Следовательно, нельзя допускать отождествления административного процесса с какими-либо государственными органами.

Во-вторых, для данного подхода свойственно разграничение административного и «управленческого» процессов, что, на наш взгляд, не имеет под собой объективных оснований. Как видно из приведенной цитаты, характеризуя *деятельность органов исполнительной власти*, Ю. Н. Старилов называет ее *административно-процессуальной*. Далее отмечается, что деятельность *органов управления* (так называемый «управленческий» процесс) регулируется *административно-процессуальными нормами*. Но характеризуемая таким образом деятельность, к тому же регулируемая административно-процессуальными нормами, по логике, не может быть ни чем иным, как административным процессом.

Научные взгляды Ю. Н. Старилова разделяет С. Н. Махина, предложившая еще большую фрагментацию процессуальной деятельности. Так, С. Н. Махина выделяет «управленческий, административно-юрисдикционный и административный процессы». Последний понимается в качестве формы правосудия по административным делам. В содержание административного процесса С. Н. Махина включает порядок судебного рассмотрения и разрешения спора о субъективном публичном праве органами административной юстиции²⁶. Следовательно, многогранная деятельность органов исполнительной власти выводится автором за рамки административного процесса.

Кроме того, современному состоянию законодательства и юридической доктрины не соответствует позиция ученого о том, что «управленческий и административно-юрисдикционный процессы являются *институтами (подотраслями)* (здесь и далее по тексту курсив наш. – С. III.) административного права, а административный процесс *должен формироваться как отрасль российского права*»²⁷.

Здесь, во-первых, допущена неточность общетеоретического плана. *Процесс* — это *государственно-властная деятельность* по рассмотрению и разрешению юридических дел. В свою очередь, *отрасль права* представляет собой *совокупность (систему) юридических норм*, регулирующих специфический круг общественных отношений (особый предмет правового регулирования). В юридической литературе исследованы признаки отрасли права, обусловленные ее системной организацией²⁸. Как справедливо отмечает В. Д. Сорокин, с теоретических позиций неверно определять отрасль права в качестве вида государственной деятельности²⁹.

По этим же основаниям нельзя согласиться с С. Н. Махиной и в части определения управленческого и административно-юрисдикционного процессов как *институтов (подотраслей)* административного права. Очевидно, что подотрасли (институты) – это также не виды деятельности, а определенные совокупности юридических норм в пределах отрасли права. Следовательно, если речь идет об отрасли права, то в таком случае вместо категории «администра-

²⁶ См.: Махина С. Н. Управленческий и административный процессы... С. 4—7, 14.

²⁷ Там же. С. 14.

²⁸ См., напр.: Сорокин В. Д.: 1) Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 28—29; 2) Советское административно-процессуальное право: Учеб.-метод. пособие. Л., 1976. С. 11—12; 3) Административно-процессуальное право: Учебник. СПб., 2004. С. 74—78; Спиридонов Л. И. Теория государства и права. М., 1996. С. 169; Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2000. С. 396; Теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. М., 2001. С. 201.

²⁹ См.: Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб., 2003. С. 176-177.

тивный процесс» следует использовать другую категорию – «административно-процессуальное право»³⁰.

Во-вторых, по мнению С. Н. Махиной, указанная отрасль «еще только должна формироваться»³¹, в то время как юридической наукой детально изучены объективные свойства административного процесса и административно-процессуальных норм, причем отраслевая организация последних уже давно является доказанным фактом правовой реальности³².

Таким образом, «юрисдикционная» концепция не стала единственно возможной. Напротив, система ее аргументов была поставлена под сомнение многими учеными, что вызвало к жизни принципиально иной подход к проблеме – «управленческую» концепцию. Основываясь на передовом опыте юридической науки, «управленческая» концепция привела к нахождению новых специфических свойств административного процесса, объективно отражающих его социально-правовую природу. Тем самым был инициирован стремительный прорыв научной мысли через «отраслевые границы» к концептуальной проблематике общетеоретического характера³³.

Научные предпосылки формирования «управленческого» подхода к понятию административного процесса начали закладываться в отечественной юридической науке с конца 40-х годов³⁴. В 1949 г. С. С. Студеникин писал, что «исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основе определенных процессуальных правил, совокупность которых составляет административный процесс»³⁵. В публикации 1958 г. Г. И. Петров затрагивал вопрос о системе норм, регулирующих процессуальные отношения, которые складываются в сфере управленческой деятельности государства³⁶. По мнению А. Е. Лунева, высказанному в 1963 г., «административный процесс всегда имеет место там, где осуществляется деятельность исполнительных и распорядительных органов»³⁷.

В монографии 1967 г. Ю. М. Козлов отметил следующие характерные признаки административного процесса: «процесс в административно-правовом смысле... охватывает все случаи применения норм материального административного права»; «административный процесс – это деятельность по разрешению конкретных индивидуальных дел, которые возникают как внутри аппарата управления, так и за его пределами»; «административные процессуальные нормы регулируют динамику реализации прав и обязанностей органов управления, граждан и других субъектов в повседневной исполнительно-распорядительной деятельности»³⁸.

³⁰ См.: Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 10-11.

³¹ См.: Махина С. Н. Указ. соч. С. 14.

³² См., напр.: Сорокин В. Д.: 1) Проблемы административного процесса. М., 1968; 2) Административно-процессуальное право. М., 1972 и др.

³³ См., напр.: Сорокин В. Д.: 1) Проблемы административного процесса. М., 1968; 2) Административно-процессуальные отношения. Л., 1968; 3) Административно-процессуальное право. М., 1972; 4) Советское административно-процессуальное право: Учеб.-метод. пособие. Л., 1976; 5) Метод правового регулирования: теоретические проблемы. М., 1976; 6) Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб., 2003; 7) Административно-процессуальное право: Учебник. СПб., 2004; Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969; Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967; Корнеев А. П. Кодификация советского административного права. М., 1970 и др.

³⁴ См., напр.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. С. 90; Лунев А. Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. С. 43; Манохин В. М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1962. С. 44—45; Петров Г. И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5. С. 30; Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 44.

³⁵ Студеникин С. С. Указ. соч. С. 44.

³⁶ См.: Петров Г. И. Задачи кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1958. № 6. С. 27.

³⁷ См.: Обсуждение проблем административного процесса в СССР // Советское государство и право. 1963. № 1. С. 130 (выступление А. Е. Лунева).

³⁸ См.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. С. 90—92.

Как считал В. М. Горшенев, «узкая» (т. е. «юрисдикционная») трактовка административного процесса не соответствует общему методологическому пониманию процесса как формы существования самого материального права. Очевидно, что строгой процессуально-правовой регламентации следует подвергать не только юрисдикционное производство, но и разностороннюю деятельность органов государственного управления по разрешению множества иных индивидуальных дел положительного характера³⁹. Причем именно от организованного должным образом порядка осуществления положительных управленческих процедур (как нормотворческих, так и правоприменительных) во многом зависит обеспечение прав, свобод, интересов граждан и организаций, а в конечном итоге – и государственно-правовой режим законности. Следовательно, административный процесс едва ли возможно свести исключительно к рассмотрению спорных ситуаций и применению мер принуждения.

Высказанные в то время суждения ученых представляют научную ценность, но содержащийся в них анализ особенностей административного процесса носит фрагментарный характер.

Приоритет в научном обосновании «управленческой» концепции принадлежит В. Д. Сорокину, предпринявшему системное исследование комплекса взаимосвязанных проблем общей теории права, государственного управления, административного права и процесса. Признанной точкой отсчета формирования этой актуальной и сегодня концепции послужила монография В. Д. Сорокина «Проблемы административного процесса»⁴⁰, опубликованная в 1968 г.

Новизна и объективность «управленческого» подхода начинают проявляться на стадии формулировки критериев определения административного процесса, выявления его специфических свойств и социально-правового назначения. Вполне логично, что в качестве названных критериев признаются органичные связи этого вида процессуальной деятельности с *исполнительной властью (государственным управлением) и административным правом (материальным и процессуальным)*. В таком ракурсе *административный процесс* представляет собой осуществляемую во внесудебном порядке *государственно-властную деятельность*, с помощью которой решениям органов исполнительной власти придается *юридическая форма* нормативных правовых и индивидуально-правоприменительных актов⁴¹.

Кратко охарактеризуем основные положения рассматриваемой концепции. Итак, ее сущность заключается в том, что *административный процесс определяется в качестве юридической формы реализации исполнительной ветви государственной власти*, из чего и вытекает вывод о его исключительно «управленческой природе». «Общеизвестно, что юридическая форма, ее многообразные и специфические проявления непосредственно и в конечном счете определяются содержанием той ветви государственной власти, которую эта форма опосредует. Поэтому административный процесс не может не отражать характерные черты исполнительной власти, подобно тому как, скажем, гражданский и уголовный процессы отражают особенности власти судебной»⁴². Тезис об административно-процессуальной форме государственного управления прослеживается во многих работах, изданных в последние годы⁴³.

³⁹ См.: Горшенев В. М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству//Проблемы правоведения. Новосибирск, 1967. С. 21—22.

⁴⁰ Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М.: Юрид. лит., 1968.

⁴¹ См.: Сорокин В. Д. : 1) Административный процесс: Лекции. Учебное пособие. СПб., 2000. С. 12—15; 2) Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб., 2003. С. 168-173.

⁴² Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 28.

⁴³ См., напр.: Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М., 2002. С. 389—393; Административное право (Общая часть): Учеб. пособие / Под ред. В. П. Сальникова. СПб., 2000. С. 200—203; Вельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 62—63; Габричидзе Б. И., Чернявский А. Г. Административное право. М., 2003. С. 268—271; Овсянко Д. М. Административное право: Учеб. пособие. М., 2000. С. 163—165; Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2003. С. 570-575.

Реализация исполнительной власти происходит в ходе государственного управления, во внесудебном порядке и выражается в основном в особом виде государственной деятельности – правоприменении. Причем субъектный состав этой деятельности также специфичен (органы исполнительной власти РФ и ее субъектов, их должностные лица). Однако, как отмечает В. Д. Сорокин, исполнительная власть выражается не только в правоприменении, но и в такой важной функции, как правотворчество. Причем правотворческий характер исполнительной власти повлиял на особую структуру административного процесса, образовав в ней специфический элемент – производство по принятию нормативных актов государственного управления.

Следовательно, в рамках «управленческой» концепции впервые учтено то обстоятельство, что из трех ветвей государственной власти только исполнительная власть несет на себе «двойную юридическую нагрузку», т. е. ей свойственны как правотворческие, так и правоприменительные функции. В данном контексте законодательная власть характеризуется только правотворческими функциями, а судебная – только правоприменительными. *Судебная власть, например, получила свое юридическое воплощение в гражданском, арбитражном и уголовном процессах, а исполнительная власть – в административном процессе*⁴⁴.

Таким образом, мы не можем согласиться с представителями «юрисдикционного» подхода, предлагающими, в сущности, «механически» распространить на административный процесс юридические признаки судебной власти. Мы солидарны с позицией В. Д. Сорокина, согласно которой в этом случае не учитывается главное – специфика государственно-властного источника административного процесса, т. е. исполнительной власти⁴⁵. Следовательно, новаторство «управленческого» подхода состоит также *в создании теоретической базы для разграничения форм процессуальной реализации различных ветвей государственной власти*.

Взяв за основу связь административного процесса с государственным управлением, «управленческая» концепция в наиболее полном объеме отражает юридические элементы государственного управления (деятельность органов исполнительной власти по принятию нормативных правовых актов и применению правовых норм).

«Юрисдикционная» же концепция ограничивает процесс небольшой частью правоприменения – рассмотрением споров и применением мер принуждения. При этом остается без внимания широчайший круг важной государственно-управленческой деятельности (например, регистрационное, лицензионно-разрешительное, приватизационное производства, сертификация, аттестация, аккредитация и др.), требующей совершенствования правового регулирования и укрепления режима законности (что особенно актуально в условиях российской действительности).

Административный процесс, отражая содержание и функции исполнительной власти, состоит из совокупности производств, составляющих его структуру, что в общем виде соответствует традиционной структуре иных видов юридического процесса (например, гражданского или уголовного). Причем, в отличие от мнения ряда представителей «юрисдикционного» подхода (Н. Г. Салищевой, М. И. Пискотина), рассматривающих «производство» как понятие более широкое, чем «процесс», «управленческая» концепция в соответствии с общей теорией права и законодательной практикой расставляет эти понятия «по своим местам».

«Отсюда следует, что процесс и производство соотносятся как общее и особенное. Производство – часть процесса, процесс есть совокупность производств. Поэтому и в теории административного права процесс должен рассматриваться как общее, а производство – как особенное, часть процесса. Такой вывод подтверждается действующим законодательством. Следовательно, если процесс – понятие более широкое, охватывающее определенные разно-

⁴⁴ Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб., 2003. С. 168-169.

⁴⁵ См., напр.: Сорокин В. Д.: 1) Административный процесс и административно-процессуальное право. С. 32; 2) Административный процесс: Лекции. Учеб. пособие. С. 11, 15.

видности управленческой деятельности, то производство – это деятельность, связанная с разрешением определенной, сравнительно узкой группы однородных дел»⁴⁶.

Это суждение разделяется и другими учеными. Например, Ю. М. Козлов считает, что административный процесс представляет собой совокупность различающихся конкретными предметами административных производств. А. П. Коренев отводит отдельным видам производств роль частей единого административного процесса⁴⁷.

Однако, в отличие от уголовного и гражданского процессов, для которых, в основном, характерна логическая последовательность осуществления производств, административному процессу свойственна ярко выраженная независимость («параллельность») составляющих его производств⁴⁸.

Анализируя связь административного процесса с материальным административным правом, отметим, что «процесс как проявление внутренней жизни материального административного права... осуществляется по правилам, установленным административно-процессуальными нормами. Подобно тому, как это имеет место в гражданском и уголовном процессах, реализация норм материального административного права, то есть достижение юридического результата, возможна только через определенный процессуальный порядок, который должен охватывать всю систему нуждающихся в этом норм материального административного права, а не какую-то их часть»⁴⁹.

И. В. Панова, в свою очередь, сущность прямых и обратных связей между административным материальным правом и процессом характеризует следующим образом: «Административный процесс без административного права беспредметен. Административное право без административного процесса бессильно»⁵⁰.

Правовая природа административного процесса раскрывается через его назначение, состоящее в обеспечении реализации материальных норм российского права (причем не только административного, но и других отраслей, например финансового, земельного, экологического, трудового, гражданского и предпринимательского права и др.). Это качество отражается на социальной роли и масштабах действия административно-процессуальных норм, система которых обладает необходимыми признаками процессуальной отрасли российского права. По широте сферы обеспечения потребностей материальных норм различных отраслей права административный процесс стоит в одном ряду с процессом гражданским⁵¹.

Мы считаем данную точку зрения в наибольшей степени соответствующей теории, законодательству и правоприменительной практике. Для сравнения отметим, что «юрисдикционная» концепция (в отличие от «управленческой») не придает системе административно-процессуальных норм значения самостоятельной отрасли права, а рассматривает ее только в качестве института материального административного права.

В. Д. Сорокин подчеркивает, что административный процесс – особый вид государственно-властной деятельности, в ходе осуществления которой возникают многочисленные правовые отношения, регулируемые административно-процессуальными нормами и приобретающие в связи с этим характер административно-процессуальных правоотношений. Процессуальная деятельность соответствующих субъектов (прежде всего, органов и должностных лиц исполнительной власти), а также административно-процессуальные правоотношения явля-

⁴⁶ Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 120—121.

⁴⁷ См.: Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М., 2002. С. 392 (автор главы — Ю. М. Козлов); Коренев А. П. Административное право России: Учебник: В 3 ч. Ч. 1. М., 2001. С. 250.

⁴⁸ См.: Сорокин В. Д. Административный процесс: Лекции. Учеб. пособие. СПб., 2000. С. 16.

⁴⁹ Там же. С. 14.

⁵⁰ Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2. С. 121.

⁵¹ См.: Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб., 2003. С. 172-174.

ются взаимосвязанными элементами административного процесса. При этом его уникальная юридическая природа сформировалась в результате синтеза двух социально-правовых факторов: 1) широты и многоплановости сферы государственного управления и 2) правотворческой функции исполнительной власти⁵².

«Итак, административный процесс есть урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти РФ и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами. Административный процесс – это деятельность, в ходе осуществления которой складываются отношения, регулируемые нормами административно-процессуального права»⁵³.

Как отмечают В. Н. Баландин и А. А. Павлушина, именно В. Д. Сорокин впервые стал определять *процесс* через *деятельность*, увидел взаимосвязь этих явлений, а также предложил целую систему юридических свойств, определяющих общеправовую категорию «*процесс*»⁵⁴.

Обращение к юридической литературе показывает, что «управленческую» концепцию поддерживает большинство ученых⁵⁵. «Широкое» понимание административного процесса соответствует современным тенденциям правотворческой деятельности российского парламента и органов исполнительной власти в условиях, когда необходимо принимать такие законы и иные нормативные акты, которые создавали бы правовые гарантии защиты граждан от неправомерных действий и решений со стороны субъектов государственного управления⁵⁶.

По мнению А. П. Коренева, «административный процесс – это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению индивидуальных, конкретных дел в сфере государственного управления уполномоченными на то субъектами административно-процессуальных отношений»⁵⁷. Автор, с нашей точки зрения, верно определил общее назначение и характерные черты административного процесса, признав его формой реализации, претворения в жизнь норм материального права (как административного, так и других отраслей). Особое свойство, отличающее административный процесс от других видов процесса (например, уголовного, гражданского), ученый видит в том, что административный процесс может быть представлен в качестве системы последовательно совершаемых действий по осуществлению *управленческой деятельности*. Кроме того, он регулирует более широкий круг общественных отношений, обладает более сложной структурой производств. Таким образом, в полном соответствии с «управленческой» концепцией А. П. Коренев считает административный процесс «специфической юридической формой управленческой деятельности»⁵⁸.

Как полагает Д. Н. Бахрах, «особенностью административного процесса является то, что он регулирует не только юрисдикционную деятельность, то есть деятельность по рассмотрению споров и применению принудительных мер, но и деятельность по реализации регулятивных

⁵² См.: Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. С. 34.

⁵³ Сорокин В. Д.: 1) Проблемы административного процесса. М., 1968. С. 71—72; 2) Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 128—129; 3) Административный процесс: Лекции. Учеб. пособие. С. 16.

⁵⁴ См.: Баландин В. Н., Павлушина А. А. Проблема соотношения «материального» и «процессуального» в праве и ее значение для определения понятия «юридический процесс» // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 95; см. также: Сорокин В. Д.: 1) Проблемы административного процесса. М., 1968; 2) Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Правоведение. 2000. № 4. С. 45.

⁵⁵ См., напр.: Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ: Учебник. М., 1996. С. 300—305; Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. 2005. № 2. С. 19—25; Овсянко Д. М. Административное право: Учеб. пособие. М., 2000. С. 164; Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2. С. 114—127; Коренев А. П. Административное право России: Учебник: В 3 ч. Ч. 1. М., 2001. С. 239 и др.

⁵⁶ См.: Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Административное право. М., 2003. С. 274; Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001. С. 47.

⁵⁷ Коренев А. П. Административное право России. С. 239.

⁵⁸ Там же. С. 240.

норм, деятельность, так сказать, положительного характера»⁵⁹. Признавая юридическое равноправие административного, гражданского и уголовного процессов, он определяет административный процесс в качестве урегулированной административно-правовыми нормами деятельности субъектов управления (органов исполнительной власти, а в некоторых случаях – судей и прокуроров), направленной на решение определенных управленческих дел и достижение юридических результатов⁶⁰.

Д. Н. Бахрах выделяет следующие характерные признаки административного процесса: 1) стадийность процесса, т. е. наличие системы взаимосвязанных, последовательно совершаемых действий, составляемых документов и принимаемых решений; 2) принципы и цели деятельности; 3) круг участников процессуальных отношений, их процессуальный статус; 4) наличие властных актов, принимаемых в ходе разрешения юридических дел, их правовое оформление; 5) сроки совершения процессуальных действий; 6) подведомственность дел, отдельных вопросов, действий, связанных с процессом; 7) виды и источники доказательств; 8) гарантии соблюдения процессуальных норм, законности и обоснованности принимаемых актов; 9) процессуальные и иные санкции за нарушение соответствующих правил⁶¹.

Однако мы не можем согласиться с утверждением автора о существовании «трех административных процессов» (административно-правотворческого, административно-правонадлительного и административно-юрисдикционного)⁶². По нашему мнению, «административный процесс» – единая, целостная юридическая категория. Его структура (что в данном случае созвучно гражданскому и уголовному процессам) включает *различные виды производств*, а не отдельные, самостоятельные «процессы». В связи с этим представляется верной формулировка М. Я. Масленникова: «...производств может быть множество, административный процесс – только единичен»⁶³.

Мы считаем перспективным научным направлением «комплексный» («интегративный») подход в исследовании проблематики административного процесса, который, по сути, является определенной разновидностью «управленческой» концепции. Данный подход прослеживается в работах ряда авторов (в их числе, например, Ю. С. Адушкин, Ю. М. Козлов, В. М. Манохин, И. В. Панова и др.), предложивших рассматривать административный процесс как органичный комплекс функциональных элементов (правотворчество органов исполнительной власти, а также позитивное и юрисдикционное правоприменение).

Данный подход успешно развивался Ю. М. Козловым, методологической инновацией которого следует признать эффективное использование «двоякой трактовки» сущности и назначения административного процесса – как в правоприменительном («управленческом», «широком»), так и правоохранительном («юрисдикционном», «узком») смыслах. Государственно-управленческая деятельность, считает ученый, в основном сориентирована на решение задач позитивного характера, юрисдикция не является определяющим ее содержание признаком, а сама она не совпадает с судебной-процессуальной деятельностью. Эти ее качества придают административному процессу своеобразную окраску. Но в то же время процесс правоприменения не сводится лишь к обеспечению позитивных юридических результатов, предполагаемых диспозицией материальной нормы. На долю субъектов исполнительной власти приходится и реализация санкций материальных административно-правовых норм. Следова-

⁵⁹ Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 276.

⁶⁰ См.: Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. М., 1996. С. 153–156.

⁶¹ См.: Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 10.

⁶² См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2000. С. 306. – Аналогичная точка зрения высказана также И. В. Пановой (см.: Административно-процессуальное право России / Под ред. Э. Н. Ренова. М., 2003. С. 51).

⁶³ Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2. С. 16.

тельно, в рамках административного процесса могут реализовываться как *диспозиции (процедурное производство)*, так и *санкции (юрисдикционное производство)* соответствующих норм материального административного права⁶⁴.

«Налицо, таким образом, два направления, по которым административный процесс воплощается в повседневной государственно-управленческой деятельности. Иначе говоря, основу для формирования понятия административного процесса как в широком (правоприменительном), так и в узком (правоохранительном) смыслах составляет административно-процессуальная деятельность:

- а) административно-процедурная;
- б) административно-юрисдикционная.

В первом случае имеются в виду распорядительные действия исполнительных органов (должностных лиц) по осуществлению установленных административно-правовыми нормами различного рода административных процедур, не связанных с юрисдикцией. Это – реализация разрешительно-лицензионных, регистрационных и тому подобных функций и полномочий.

Во втором случае в центре внимания – осуществление исполнительными органами (должностными лицами) функции правоохраны в порядке совершения юрисдикционных действий в их традиционном понимании»⁶⁵.

Резюмируя изложенное, Ю. М. Козлов определяет административный процесс «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»⁶⁶.

В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин и З. А. Багишаев исходят из функционального назначения материальных административно-правовых норм, призванных регулировать отношения как позитивного (организация экономики, социальных систем и т. д.), так и юрисдикционного характера (устанавливающие, в частности, признаки составов административных правонарушений). В связи с этим они предлагают все административно-процессуальные нормы также отнести к двум группам, обеспечивающим порядок реализации указанных материальных норм: 1) в сфере позитивного государственного управления (регулирующие регистрационное, лицензионное производство и др.); 2) в юрисдикционной сфере (регулирующие, например, производство по делам об административных правонарушениях, по рассмотрению административно-правовых жалоб и споров)⁶⁷. Аналогично трактует понятие административного процесса и Д. М. Овсянко, по мнению которого процесс охватывает две обобщающие видовые группы административно-процессуальных производств – юрисдикционные и процедурные⁶⁸.

О. К. Застрожная считает, что административным процессом является «урегулированная административно-процессуальными нормами организационно-процедурная деятельность органов государственного управления по принятию нормативных управленческих актов и применению норм материального права»⁶⁹.

И. В. Панова пишет, что «административный процесс как вид юридического процесса представляет собой нормативно установленную специфическую форму упорядочения управленческой (исполнительно-распорядительной) деятельности и правовых актов органов испол-

⁶⁴ См.: Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. С. 389—390 (автор главы — Ю. М. Козлов); Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ: Учебник. М., 1996. С. 300-305.

⁶⁵ Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. С. 390—391.

⁶⁶ Там же. С. 392.

⁶⁷ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учебник. М., 1996. С. 40—41; Манохин В. М. Органы советского государственного управления. Саратов, 1962. С. 44—45.

⁶⁸ См.: Овсянко Д. М. Административное право: Учеб. пособие. М., 2000. С. 164.

⁶⁹ Застрожная О. К. Советский административный процесс: Учеб. пособие. Воронеж, 1985. С. 32.

нительной власти, которая включает в себя *административную юстицию (судопроизводство)* (курсив наш. – С. III.) и правовые процедуры: процессуальные (юрисдикционная деятельность внесудебного характера по реализации санкций и защите охраняемого правоотношения с применением мер государственного принуждения), материальные (нормотворческая, правонадлительная)»⁷⁰.

Предложение включить в административный процесс административное судопроизводство подвергнуто аргументированной критике со стороны Д. Н. Бахраха и В. Д. Сорокина. Ученые, акцентируя внимание на субъектном критерии процессуально-правовой деятельности, считают, что административное судопроизводство «по определению не может быть административным процессом, поскольку осуществляется не органом исполнительной власти, а судом. Это уже процесс судебный, а не административный»⁷¹. «Не лучше ли административное судопроизводство понимать как правосудие по административным делам, осуществляемое в порядке, установленном нормами административного права, и сосредоточить внимание на актуальных вопросах формирования и деятельности этого вида судебной власти?»⁷²

Итак, анализ рассмотренных научных подходов приводит нас к следующему выводу: «управленческая» концепция в наибольшей степени соответствует правовой реальности и доктрине, позволяет в полной мере учитывать особенности разносторонней и динамичной государственно-управленческой деятельности. Очевидна ее практическая значимость, ориентированность на совершенствование государственного управления, укрепление законности и правопорядка⁷³. В связи с этим актуально мнение Ю. А. Тихомирова о том, что «демократический потенциал административно-процессуальных норм нужно использовать полнее, особенно выявляя их социальную ориентацию на обеспечение прав всех участников государственного управления, на защиту прав граждан и в публичной сфере, и в частной»⁷⁴.

В «управленческой» концепции заложен существенный научно-практический потенциал развития (в общетеоретическом и отраслевом плане). В ходе ее разработки был критически оценен ряд материальных и процессуальных аспектов института административной ответственности, предложены научно обоснованные пути их оптимизации, дан анализ специфики регулирования «традиционных» и новых производств в структуре административного процесса, определены критерии и примерная схема кодификации административно-процессуальных норм⁷⁵. Перечисленные проблемы обладают особой актуальностью и практической значимостью, их решение относится к приоритетным направлениям российской административно-правовой политики.

Кроме того, в рамках данной концепции исследован ряд фундаментальных проблем общетеоретического характера, обусловленных системной природой права. Например, доказано существование единого предмета и, соответственно, единого метода правового регулирования, определены критерии отрасли в системе права, обоснована отраслевая организация

⁷⁰ Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2. С. 123.

⁷¹ Сорокин В. Д. Юрисдикционная и управленческая концепции административного процесса: 40 лет спустя // Юридическая мысль. 2005. № 3. С. 42; см. также: Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс. С. 19—25.

⁷² Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс. С. 22.

⁷³ См.: Шатов С. А. Концепции административного процесса: диалектика научных взглядов // Правоведение. 2005. № 6. С. 91—98.

⁷⁴ Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2003. С. 585.

⁷⁵ См., напр.: Сорокин В. Д.: 1) Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 117-251, 421-435, 436-451; 2) Комментарий избранных мест Кодекса РФ об административных правонарушениях // Юридическая мысль. 2002. № 4. С. 6—51; 3) О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. № 1. С. 46—54.

административно-процессуальных норм, исследованы сущность и общие признаки юридического процесса⁷⁶.

Примечателен и тот факт, что через 40 лет после издания своей работы «Административный процесс в СССР» (1964 г.), в которой на суд научной общественности впервые была представлена «юрисдикционная» концепция, Н. Г. Салищева в 2004 г. существенно корректирует прежние взгляды в пользу «управленческой» концепции. «Административный процесс – это совокупность определенных производств, устанавливаемых законами и подзаконными нормативными правовыми актами и связанных как с *позитивной деятельностью органов государственной администрации* (курсив наш. – С. III.), так и с применением мер административного принуждения»⁷⁷. Административный процесс, как теперь считает Н. Г. Салищева, включает три составляющие: административные процедуры, административную юрисдикцию, административную юстицию⁷⁸.

Вместе с тем путь к достижению объективной истины в понимании административного процесса проходит через глубокое исследование разнообразных научных концепций. Как отмечал А. Е. Лунев, каждый из авторов по-своему трактует вопросы административного процесса, но в конечном счете все они выражают одну общую мысль о том, что административный процесс – важное средство правового регулирования деятельности административного аппарата, гарантирующее законность и охраняющее интересы государства, общества и гражданина⁷⁹. Очевидно, что богатый опыт российской науки административного права представляет собой концептуальную основу совершенствования организации и функционирования исполнительной власти.

⁷⁶ См., напр.: Сорокин В. ДА) Метод правового регулирования: теоретические проблемы. М., 1976; 2) Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб., 2003; 3) Административно-процессуальное право: Учебник для юрид. вузов. СПб., 2004; 4) Избранные труды. СПб., 2005.

⁷⁷ Административное право РФ / Отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М., 2004. С. 313 (автор главы – Н. Г. Салищева).

⁷⁸ Там же. С. 312-313.

⁷⁹ Лунев А. Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. С. 43-51.

§ 2. Принципы административного процесса

Как и другие виды юридического процесса, административный процесс осуществляется на основе ряда основополагающих идей – принципов, установленных правом. В них заложена «генетическая» программа правового регулирования управленческих отношений, складывающихся в ходе реализации исполнительной власти. Система данных принципов отвечает идее «человеческого измерения» государственной политики, в свете которой административные институты рассматриваются в качестве средств обеспечения прав и свобод личности.

По мнению Е. В. Додина, принципом административного процесса может быть признано не любое проявление, не любая часть административно-процессуальной деятельности, а ее качественно обособленная черта, исходная установка⁸⁰. «Принципы административного процесса, – пишет И. В. Панова, – это такая исходная установка, посредством которой определяются особенности, специфика, назначение административно-процессуальной деятельности, которая должна найти закрепление в нормах права, ибо только в этом случае принцип приобретает правовой характер»⁸¹. М. Я. Масленников считает, что принципы – это основные, носящие обобщенный характер положения, руководящие идеи, закрепленные в Конституции РФ или вытекающие из законодательства. Если цели процесса выражают его назначение и суть, то принципы – определяют средства достижения этих целей⁸².

В отечественной правовой науке нет единого взгляда на систему принципов административного процесса, что обусловлено, по нашему мнению, двумя факторами. С одной стороны, государственно-управленческая деятельность, юридической формой которой выступает административный процесс, наполнена особым содержанием, требующим оперативных исполнительно-распорядительных действий; ей свойствен социально-правовой динамизм, что находит отражение в одних специфических принципах. В то же время административный процесс обладает особым качеством – *повышенной способностью к интеграции с иными видами процессуально-правовой деятельности* (гражданским, арбитражным и уголовным процессами), которые способствуют усилению в нем роли принципов иного юридического характера. Указанные тенденции приводят даже к определенным противоречиям, «конфронтации» некоторых принципов между собой, в чем проявляется «внутренняя диалектика» правовой природы административного процесса. Например, при рассмотрении индивидуального административного дела (зачастую не менее сложного, чем гражданское или уголовное) в реальное противоречие между собой могут вступить установки принципов оперативности (быстроты, экономичности) процесса и необходимости полного и всестороннего выяснения объективной истины по делу.

В юридической литературе о принципах административного процесса высказаны самые разнообразные суждения. Между тем наиболее значимые, концептуальные идеи разделяются большинством авторов⁸³.

Административный процесс, считает В. Д. Сорокин, строится на следующих принципах: законности; заинтересованности масс; быстроты процесса; охраны интересов личности и государства; гласности; материальной истины; равенства сторон; национального языка; самостоя-

⁸⁰ Додин Е. В. Доказательства в административном процессе. М., 1973. С. 23.

⁸¹ Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2. С. 122.

⁸² Масленников М. Я. Порядок применения административных взысканий. Тверь, 1995. С. 8.

⁸³ См., напр.: Административное право: Учебник/Под ред. Л. Л. Попова. С. 395—396; Корнев А. П. Административное право России. С. 241; Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды. С. 122—123; Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. С. 40; Якимов А. Ю. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. 1999. № 5. С. 5—11.

тельности в принятии решения; ответственности компетентных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса и принятое решение⁸⁴.

Ю. М. Козлов справедливо считает основой всех процессуальных принципов принцип законности, обеспечению которого при разрешении индивидуальных административных дел служат все остальные принципы (компетентности; охраны интересов личности и государства; процессуального равенства сторон; состязательности; достижения материальной истины; доступности, гласности, экономичности процесса; ответственности должностных лиц за правильное и эффективное ведение процесса)⁸⁵.

И. В. Панова, помимо ряда вышеуказанных, называет и такие принципы, как: обеспечение охраны прав субъектов процесса, двухступенчатость процесса, активность правоприменяющих органов, принцип ограниченных процессуальных возможностей (последний, по мнению автора, закономерно вытекает из характера управленческой деятельности, связан с оперативностью правоприменительной практики органов исполнительной власти, порождается проблемой «административного усмотрения»)⁸⁶.

По нашему мнению, административный процесс основывается на следующих принципах: законности; объективности (материальной истины); равенства перед законом и органом, разрешающим дело; охраны интересов личности и государства; презумпции невиновности; гласности; ведения дела на национальном языке; оперативности (быстроты) и экономичности; обеспечения права на защиту; самостоятельности компетентных субъектов в принятии решения; ответственности за нарушение правил производства и принятое решение. Обратимся к анализу названных принципов.

1. Законность – базовый общеправовой принцип⁸⁷, основанный на положениях Конституции РФ, имеющий первостепенное значение для государственно-управленческой деятельности. Сущность данного принципа состоит в требовании к компетентным органам и их должностным лицам применять нормы права в точном соответствии с порядком, предписанным законодательством.

Так, в соответствии со ст. 1.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 г. (далее – КоАП РФ) лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу иначе как на основании и в порядке, установленных законом. Применение мер административного принуждения в связи с административным правонарушением осуществляется строго в пределах компетенции уполномоченных на то органов (должностных лиц) в соответствии с законом. При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство. Согласно ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ в производстве по делу об административном правонарушении не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона.

Задачи производства по делам об административных правонарушениях, перечисленные в ст. 24.1 КоАП РФ, также направлены на обеспечение принципа законности. Среди этих задач законодатель прямо указал обязательность разрешения дела в соответствии с законом.

⁸⁴ См.: *Сорокин В. Д.*: 1) Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 135—147; 2) Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 40.

⁸⁵ См.: Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. С. 395—396 (автор главы — Ю. М. Козлов); *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право РФ. С. 311-312.

⁸⁶ *Панова И. В.* Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды. С. 122—123.

⁸⁷ См., напр.: Административное право (Общая часть): Учеб. пособие / Под ред. В. П. Сальникова. С. 204—205; *Габричидзе Б. И., Чернявский А. Г.* Курс административного права РФ: Учебник для вузов: В 3 ч. М., 2003. С. 950; *Корнеев А. П.* Административное право России. С. 241—242; *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багшиев З. А.* Российское административное право. С. 31—32; *Масленников М. Я.* Порядок применения административных взысканий. С. 9; *Сорокин В. Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. С. 41—46.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.